

# 하도급대금 직접지급제도의 문제점과 개선 방안

2016. 5

박용석 · 김영덕 · 최석인

■ 들어가는 말 .....	4
■ 건설 하도급대금 관련 불공정 행위 .....	6
■ 건설 하도급대금 관련 규제 및 시스템 현황 .....	11
■ 건설 하도급대금 직접지급 확대에 대한 시장의 평가와 문제점 .....	18
■ 건설 하도급대금 지급에 관한 정책 과제 .....	32
■ 맺음말 .....	40

**한국건설산업연구원**

Construction & Economy Research Institute of Korea



## 요 약

### ▶ 정부는 발주자의 하도급대금 직접 지급 확대를 발표

- 공정거래위원회는 2016년도 공공 발주 공사부터 하도급대금 직접 지급을 확대 추진하며, 이를 위해 「하도급법」 시행령 개정 등을 추진하겠다고 발표
- 기획재정부는 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 시행령 개정을 입법 예고하면서 조달청 「하도급지킴이」와 같은 건설공사대금 지급관리시스템에서 하도급대금에 대한 '인출 제한'을 신설하여 사실상의 하도급대금 직접 지급을 추진하고 있음.

### ▶ 건설업계와 건설노조는 하도급대금 직접 지급 확대가 오히려 하도급대금 체불을 양산하고, 건설기업의 경영 활동과 효율적 공사 수행을 제한할 수 있다고 주장

- 하도급대금 직접지급제도는 건설공사 계약이라는 사인간의 계약 관계에서 당사자가 아닌 자에 의한 대금 지급이므로 당사자 일방의 권리를 부당하게 제약하는 과도한 개입임.
- 발주자로부터 건설공사 전반에 대한 책임을 위임받은 원도급자들의 경우, 하도급대금 직접 지급이 확대되면 하도급자 및 자재·장비업자, 건설근로자 등에 대한 통제가 어려워져 공사 관리상 비효율성을 초래하고 건설기업의 자금 운용상 큰 장애 요인이 될 수 있음.
- 공정거래위원회의 하도급대금 직접 지급 확대의 경우 공사 대금 체불이 실질적으로 하도급 업체와 건설근로자 및 자재·장비업자 간의 관계에서 주로 발생되는데, 하도급업체의 재정 능력 부족으로 오히려 하도급대금 체불을 양산할 수 있음.

### ▶ 건설업계 설문조사 결과, 하도급대금 직접 지급 확대에 대해 '제도의 취지는 이해 하나 시장 상황을 잘 알지 못하고 만든 제도'라는 의견이 67.9%로 가장 많음.

- 하도급대금 직접 지급 확대에 따른 공사 대금 체불 개선 효과에 대해 응답자의 57.2%가 '도움이 되지 않는다'고 평가하였고, '도움이 된다'고 응답한 비율은 15.9%에 불과함.
- 하도급대금 직접 지급 확대에 따른 우려 사항에 대해 '공사 대금 체불의 양산으로 원도급자의 대위변제 등 선의의 피해 확대'가 61.6%, '하수급인의 관리·감독 약화에 따른 시공 효율성 저하'에 30.5%가 응답함.

### ▶ 하도급대금 체불 문제 개선을 위한 정책 방향은 '하도급대금 지급의 확실성', '불공정 거래 행위의 예방', '규제의 최소화' 관점에서 모색되어야 함.

- 공정거래위원회의 하도급대금 직접 지급 확대는 재검토되어야 하고, 조달청 「하도급 지킴이」 같은 건설공사대금 지급관리시스템 운영의 전면적인 재검토가 필요함.
- 실제로 하도급대금 체불이 빈번히 발생하는 건설근로자 및 자재·장비업자에 대한 법적 보호 장치를 강화하여 자재·장비대금 및 임금에 대한 지급 보증의 실효성을 제고해야 함.
- 하도급대금 지급 여부에 대해서 발주자와 공사 감독관의 감시 및 관리·감독을 보다 내실화해야 함.
- 하도급대금, 노무비 등 공사 대금과 관련된 체불 문제는 부실·부적격 업체에서 주로 발생하는바, 부실·부적격 업체에 대한 퇴출을 지속적으로 강화해야 함.

## I. 들어가는 말

- 건설공사를 원도급자가 직접 시공<sup>1)</sup>하기도 하지만, 일반적으로는 하도급자가 건설근로자, 자재·장비업체와 계약을 체결하여 공사를 수행하고 있음.
  - 하도급에 의한 분업은 건설공사의 전문화 및 효율화를 가능케 하는 매우 중요한 생산 방식으로 원도급자의 99.4%<sup>2)</sup>가 하도급을 시행하고 있음.<sup>3)</sup>
- 정부는 하도급대금의 미지급, 부당 감액, 지급 지연 등의 불공정 행위를 방지하기 위한 다양한 규제와 인센티브 제도를 운영하고 있음.
  - ‘하도급대금 지급보증’, ‘건설기계 대여대금 지급보증’ 등의 제도를 통해 건설 하도급대금의 지급을 보장하고 있음.
  - 또한 ‘하도급관리계획 등의 적정성 평가’, ‘건설업자간 상호협력평가제도’ 등을 통해 하도급대금을 잘 관리하면 PQ 및 적격심사 신인도 평가시 가점 등 공공공사 입찰시 인센티브를 제공하고 있음.
  - 특히, 「건설산업기본법」(이하 「건설법」), 「하도급공정화에 관한 법률」(이하 「하도급법」), 지방자치단체 조례 등에서 명백한 사유가 발생할 경우 하도급대금 직접지급을 규정하고 있음.
- 하도급대금의 적정 지급을 위한 다양한 규제와 관련 정책 추진으로 하도급대금과 관련한 불공정 행위가 점차 줄어들고 있음.
  - 공정거래위원회(이하 공정위) 조사에 따르면 건설 분야의 하도급대금 지급과 관련한 위반 혐의 비율은 대체적으로 감소하는 추세를 보이고 있음.
- 하도급대금 관련 불공정 행위가 점차 감소하는 상황에서 정부는 사실상의 하도급대금 직접지급을 골자로 한 규제 강화를 추진하고 있음.
  - 공정위는 “2016년도 공공공사부터 하도급대금 직접지급을 확대”할 것이며, 이를 위해 「하도급법」 시행령 개정을 추진하겠다고 발표(2016. 4. 7)<sup>4)</sup>

1) 도급금액이 50억 미만 건설공사의 경우 직접시공을 해야 함. 도급금액이 3억 미만시에는 50%, 3억 이상~10억 미만시 30%, 10억 이상~30억 미만시 20%, 30억 이상~50억원 미만시에는 10%를 직접 시공해야 함(「건설법」 제28조의 2, 시행령 제30조의 2).

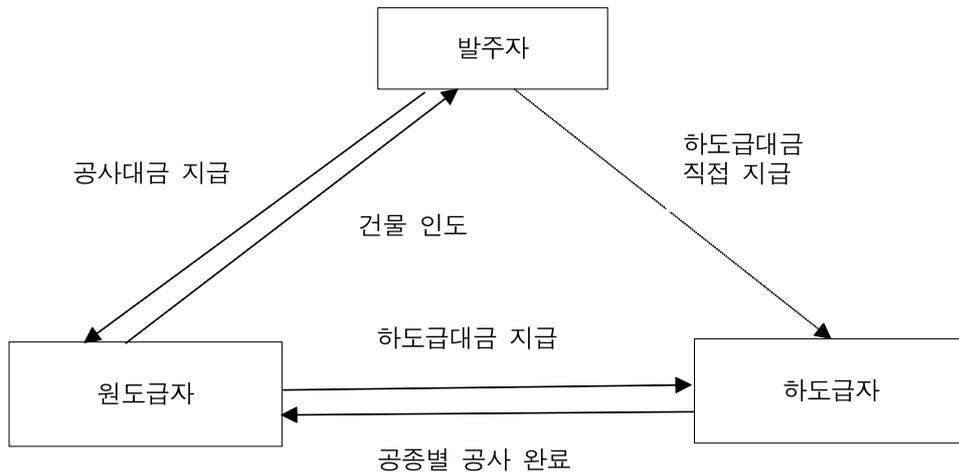
2) 공정거래위원회, 2015년 하도급거래 서면실태조사 결과, 2015. 10. 30.

3) 건설산업에 있어서 도급(都給)의 의미는 특정 프로젝트를 추진하기 위하여 단순히 근로자를 고용하거나 사업을 위임하는 것이 아니라 ‘일의 완성’을 의미하는 것임.

4) 공정거래위원회 보도자료, 2016. 4. 7.

- 기획재정부(이하 기재부)는 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 시행령 개정안을 입법예고<sup>5)</sup>했는데, 주요 내용은 원도급자 및 하도급자의 하도급대금에 대한 ‘인출 제한’을 신설하는 것으로 사실상 하도급대금 직접지급의 근거를 마련한 것임.

<그림 1> 하도급대금 직접 지급의 개념



자료 : 이동훈 외 4인, 이동훈 외 4인, ‘하도급대금 직접지급에 대한 쟁점 판례 분석’, “한국건축시공학회 논문집” 제10권 1호, 2010. 2, p.113.

- 하도급대금 직접지급이 효율적 기업 경영 및 공사 관리 활동 제약, 사적 자치의 원칙 훼손 등의 폐해를 갖고 있으므로 「건설법」과 「하도급법」에서 하도급대금 직접지급을 특별한 사유가 발생한 경우에 시행하는 것으로 엄격히 제한하고 있음.
- 금번 공정위와 기재부의 하도급대금 직접지급의 일반화 추진은 관련법의 기본원칙과 배치될 뿐만 아니라 “규제 개혁”이라는 시대정신에도 역행하는 것임.
- 본 연구의 목적은 하도급대금 불공정 거래 행위를 예방하고, 건설기업의 자율적 경영 활동과 효율적 공사 수행에 지장을 초래하지 않는 하도급대금 지급제도의 정책 방향을 모색하는 데 있음.
- 이를 위해 하도급대금과 관련된 불공정 행위와 현행 하도급대금 직접지급제도와 조달청의 「하도급 지킴이」와 같은 건설공사대금 지급관리시스템을 검토할 것임.
- 그리고 하도급대금 직접지급 확대에 따른 건설시장의 평가와 문제점을 분석한 후 정책 과제를 도출할 것임.

5) 입법예고 기간 : 2016. 3. 16.~4. 25, 기획재정부공고 제2016-46호.

## II. 건설 하도급대금 관련 불공정 행위

### 1. 하도급 불공정 거래 행위의 유형

- 건설 하도급의 불공정 거래 행위는 주로 대금지급에서 발생하는데, 원도급자<sup>6)</sup>가 하도급자에게 또는 하도급자가 2차 협력자(건설근로자 및 자재·장비업자)에게 대금 지급을 하지 않거나 지연 지급하는 경우임.
- 원도급자가 발주자로부터 기성금 또는 선급금을 받았지만 이를 하도급자에게 미지급하거나 지연 지급하는 경우임.
- 이 외에도 주요 불공정 거래 유형으로는 지연이자 미지급, 어음할인료 미지급, 어음 대체결제 수수료 미지급, 부당한 하도급대금 결정, 하도급대금 부당 감액 등이 있음.
- 건설 하도급 대금지급과 관련한 불공정 행위에 있어 하도급자가 원도급자 또는 발주자로부터 기성금 또는 선급금을 받았지만 자재공급자에 대한 자재대금, 장비업자의 장비대금, 건설근로자의 노무비를 미지급하거나 지연 지급하는 경우임.
- 하도급자가 공사대금을 미지급하는 사유로는 하도급자의 경영상 어려움에 의한 부도 또는 고의 부도, 하도급자의 도주 등이 있으며, 하도급자가 「건설법」에 금지된 재하도급<sup>7)</sup>을 하고 이들에게 공사비를 지급하지 않거나 지연 지급하는 경우도 있음.<sup>8)</sup>

### 2. 하도급대금 불공정 행위 현황

#### □ 원도급자의 하도급대금 불공정 행위

- 대한전문건설협회 조사(2011년)에 따르면 조사 업체의 34.7%가 원도급자가 지급받은 현금비율대로 하도급대금을 현금으로 지급받았고, 11.9%는 원도급자가 수령한 현금비율 미만으로 현금을 지급받은 것으로 나타남.
- 기성금 수령의 경우 수급인에게 받은 수령 기한이 15일 미만이었다고 응답한 업체는 16.8%, 30~60일로 응답한 업체는 43.6%로 조사됨.<sup>9)</sup>

6) 원도급자에 대해 「건설법」은 ‘수급인’, 「하도급법」은 ‘원사업자’로, 하도급자에 대해서는 「건설법」은 ‘하수급인’, 「하도급법」은 ‘수급사업자’로 표현하고 있는바, 본 연구에서는 ‘수급인’ 및 ‘원사업자’를 ‘원도급자’로 ‘하수급인’ 및 ‘수급사업자’를 ‘하도급자’로 용어를 통일하여 사용함.

7) 원도급자는 하도급자가 재하도급을 하지 못하도록 관리해야 함. 하도급자가 불법적 재하도급을 할 경우 원도급자는 재하도급 계약을 해지 또는 내용 변경을 요구할 수 있고, 하도급자가 요구에 응하지 않는 경우 하도급계약을 해지할 수 있음(「건설법」 제29조의 2).

8) 이의섭, 건설 하도급자 불공정 행위 방지 대책에 관한 연구, 건설이슈포커스 2011-12, 한국건설산업연구원, 2011. 7. 8, p.7-8.

9) 이종광 외 2인, 하도급대금 직접지급제도의 실효성 제고 방안, 건설정책리뷰 2012-05, 대한건설정책연구원, 2012. 8, p.2.

- 하도급대금 지급과 관련하여 원도급자의 「하도급법」 위반 행위 혐의에 대한 공정위 조사(2011~2013년)에 따르면 하도급대금의 부당 감액, 대금 미지급, 지연이자 미지급, 어음할인료 미지급 등이 대표적인 하도급 불공정 행위로 조사됨.
- 조사 결과에 따르면 건설 분야의 하도급대금 지급과 관련한 위반 혐의 비율은 대체적으로 감소하는 추세를 보이고 있음.
- 부당 감액 5.2%p(2011년 22.8%→2013년 17.6%), 대금 미지급 1.2%p(2012년 1.8%→2013년 0.6%), 지연이자 미지급 1.3%p(2011년 3.7%→2013년 2.4%), 어음할인료 미지급 1.3%p(2011년 2.5%→2013년 1.2%), 어음대체결제 수수료 미지급 2.5%p(2011년 3.7%→2013년 1.2%) 감소한 것으로 조사됨.

<표 1> 건설업 하도급 대금 관련 「하도급법」 위반 혐의 비율(원사업자 응답)

(단위 : %)

법 위반 행위 유형	2011년	2012년	2013년
부당 감액	22.8	20.2	17.6
대금 미지급		1.8	0.6
지연이자 미지급	3.7	3.1	2.4
어음할인료 미지급	2.5	1.2	1.2
어음대체 결제수수료 미지급	3.7	2.5	1.2
부당한 하도급대금 결정			5.9

주 : 1) 대금 미지급은 2012년 조사부터 시행, 부당한 하도급대금 결정은 2013년 조사부터 시행.

2) 2014년 조사부터 건설업 부문을 별도로 발표하지 않음.

자료 : 공정거래위원회, 하도급거래 서면 실태조사, 각 연도 취합.

- 하도급대금 지급과 관련하여 「하도급법」 위반 행위 혐의에 대한 원도급자와 하도급자에 대한 공정위 조사(2014~2015년, 건설 분야를 별도로 제시하지 않고 제조·용역·건설을 통합해서 발표) 결과는 다음과 같음.
- 대금 미지급, 부당한 하도급대금 결정 및 감액 등 「하도급법」 위반 행위 유형을 대상으로 2015년 조사에서 한 건이라도 법 위반 사실이 있다고 스스로 응답한 원도급자의 비율은 25.9%로 2014년의 29.2%에 비해 3.3%p 감소함.
- 원도급자의 법 위반 혐의 업체 비율의 감소는 하도급자의 응답 결과를 통해서도 확인이 가능한데, 2014년 57.2%에서 2015년 49.1%로 8.1%p 감소함.<sup>10)</sup>
- 대금·선급금 미지급은 0.8%p(5.7%→4.9%), 어음할인료 미지급은 1.7%p(9.6%→7.9%), 어음대체결제수단 수수료 미지급은 1.6%p(9.4%→7.8%), 지연이자·선급금 지연이자·설계변경 등에 따른 대금 증액시 지연이자 미지급은 1.2%p(14.4%→13.2%) 감소함.

10) 공정거래위원회, 2015년 하도급거래 서면실태조사, 2015. 10. 30., p.3~4.

<표 2> 전 산업(제조·용역·건설) 행위 유형별 법 위반 혐의 업체 비율(수급사업자 응답)

법 위반 행위 유형	2014년	2015년
대금·선급금 미지급	5.7%	4.9%
어음할인료 미지급	9.6%	7.9%
어음대체결제수단 수수료 미지급	9.4%	7.8%
지연이자·선급금 지연이자·설계변경 등에 따른 대금 증액시 지연이자 미지급	14.4%	13.2%
부당한 하도급대금 결정·감액	8.4%	7.2%
설계변경 등에 따른 대금 미조정	2.6%	3.0%
부당한 반품	3.0%	2.0%
부당한 발주 취소	7.8%	5.2%

주 : 행위 유형별 법 위반 혐의 업체 비율 = (행위 유형별 법 위반 혐의 업체 수)÷[(업종별) 조사 대상 업체 수]×100.  
 자료 : 공정거래위원회(2015. 10. 30).

- 이상에서 보는 바와 같이 원도급자에 의한 하도급대금 지급 관련 불공정 행위는 여전히 존재하지만, 현행 「하도급법」 위반과 같은 불공정 행위가 점차 줄어드는 것으로 조사되고 있음.

□ 하도급자의 하도급대금 불공정 행위

- 서울시의 하도급 부조리 신고센터에 따르면 하도급 부조리 신고 건수가 2011년 309건에서 2015년 239건으로 대체적으로 감소하는 것으로 나타나고 있음.
- 하도급 부조리의 신고 유형을 보면, 주로 원도급자(원도급자-하도급자)에게서 발생하는 공사 대금은 15건(6.3%)이지만, 하도급자(하도급자-자재·장비업자 및 건설근로자)에게서 발생하는 문제는 222건(92.9%)으로 나타나고 있음.

<표 3> 서울시 하도급 부조리 신고센터의 연도별 접수·처리 내역

(단위 : 건, 백만원)

구분	신고 건수	신고 유형별				금액
		공사대금	장비·자재	노임	기타	
계	1,378	186(13%)	662(48%)	453(33%)	77(6%)	20,354
2011년	309	89	143	54	23	3,096
2012년	326	31	142	125	28	4,013
2013년	248	27	123	88	10	5,916
2014년	256	24	116	102	14	3,895
2015 <sup>1)</sup> 년	239	15	138	84	2	3,434

주 : 2015년 하반기 민간공사 신고 내역 포함.  
 자료 : 서울시, 보도자료, 2016. 3. 9.

- 실제로 건설현장에서 발생하는 자재·장비 대금 및 노임 체불과 같은 하도급 부조리는 대부분이 하도급업자와 장비 및 자재 업체, 건설근로자 간, 즉, 2·3차 계약 단계에서 주로 발생하고 있음.
- 체불 노임 및 장비 임대·자재 납품에 대한 미지급은 대부분 하도급업체에서 발생
- 서울시 도시기반시설본부에서 시공 중인 공사의 2년 간(2010~2011년) 체불 임금은 전체 186건이며, 이 중 하도급업체에서 발생한 것이 161건으로 전체의 87%를 차지

<표 4> 원도급 및 하도급 업체 체불 임금 비율(2010. 2~2011. 12)

(단위 : 천원)

구분	계		원도급		하도급	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2010년	111	1,536,558	19	230,375	92	1,306,183
2011년	75	768,966	6	221,380	69	547,586
계	186(100%)	2,305,524	25(13%)	451,755	161(87%)	1,853,769

주 : 서울시 도시기반시설본부 발주 공사를 대상으로 실태조사.

자료 : 서울시, 보도자료, 2012. 1. 19.

- 건설기계 대여 대금 체불 문제는 대부분 하도급자에서 발생하고 있음.
- 대한건설기계협회의 2010~2014년 간 건설기계 대여 대금 체납 현황을 살펴보면, 원도급자의 경우 건수는 총 345건(22%), 금액은 35억원(13%)이지만, 하도급자의 경우 건수는 1,196건(78%)에 금액은 226억원(87%)으로 집계되고 있음.

<표 5> 건설기계 대여 대금 체납 현황

(단위 : 건, 천원)

구분	건수	금액	체납자 현황				비고
			건수		금액		
			원도급자	하도급자	원도급자	하도급자	
2010년	533	8,180,024	116	417	1,004,308	7,175,716	
2011년	364	5,284,257	67	297	826,324	4,457,933	
2012년	289	6,022,800	70	219	524,749	5,498,051	
2013년	188	3,519,360	52	136	573,470	2,945,890	
2014년	167	3,126,802	40	127	577,647	2,549,156	2014년 8월까지
계	1,541	26,133,243	345 (22%)	1,196 (78%)	3,506,498 (13%)	22,626,745 (87%)	

자료 : 대한건설기계협회.

- 국토교통부가 2009년 2월에 소속 또는 산하기관의 공사 현장을 대상으로 실시한 자재

및 장비 대금지급 실태 점검<sup>11)</sup>에서 원도급업체 130개사, 하도급업체 323개사가 하도급대금과 관련한 불법 행위를 한 것으로 조사됨.

- 조사 대상 업체는 하도급자가 원도급자에 비해 약 2배 정도 많으나 불법 행위 건수는 하도급자가 3,091건으로 원도급자의 657건보다 5배 이상 많은 것으로 나타났음.

<표 6> 자재대금 및 장비대금 불공정 지급 건수

(단위 : 건)

구분	미지급	지연 지급	불공정 어음 지급	총계
원도급업체	77	152	428	657
하도급업체	193	1,171	1,727	3,091
계	270	1,323	2,155	3,748

자료 : 국토해양부, 보도자료, 2009. 9. 2 ; 이의섭, 건설하도급자 불공정 행위 방지 대책에 관한 연구, 건설이슈포커스 2011-12, 한국건설산업연구원, 2011. 7. 8, p.10 재인용.

### 3. 소결

- 건설 하도급대금 지급상의 불공정 행위는 여전히 존재하고 있지만, 현행 「하도급법」 위반과 같은 불공정 행위는 점차 감소하는 추세를 보이고 있음.
- 공정위의 하도급 거래 실태조사 결과, 서울시 하도급 부조리 신고센터의 연도별 접수·처리 내역, 그리고 건설기계 대여 대금 체납 현황 등을 보면 전체 건수가 감소하는 추세를 보이고 있음.
- 그런데 건설 하도급대금 지급상의 불공정 행위는 원도급자(원도급자-하도급자) 부문에서 발생하는 사례보다는 하도급자(하도급자-자재·장비업자 및 건설근로자)에게서 발생하는 문제가 더 많은 것으로 나타나고 있음.
- 이에 따라 공정위에서 구상하고 있는 하도급대금 직접지급이 확대될 경우 건설근로자 임금 체불, 자재·장비대금 체불과 같은 하도급대금 관련 불공정 행위가 오히려 확대될 가능성이 있을 것으로 우려됨.

11) 조사 대상 업체는 원도급업체 4,016개사, 하도급업체 9,144개로 총 1만 3,160개사였음.

### Ⅲ. 건설 하도급대금 관련 규제 및 시스템 현황

#### 1. 「건설법」·「하도급법」·지자체 조례 등 관련 규제

##### □ 하도급대금의 적정성 및 지급의 확실성 보장을 위한 규제 현황

- 하도급계약은 원도급자와 하도급자 간의 사적 계약으로 발주자가 사인간의 계약에 직접 관여하는 것은 적절치 않지만 상대적 열위인 하도급자의 권익 보호와 저가 하도급으로 인한 부실시공을 방지하기 위해 다양한 제도가 운영되고 있음.
- 하도급대금의 적정성 및 지급의 확실성 보장과 관련하여 「건설법」에서 운영하고 있는 주요 제도는 다음과 같음.
  - 원도급자는 하도급 관계의 공정성 확보와 효율적 공사수행을 위해 하도급할 주요 공종 및 물량, 하도급자 선정 방식 등 ‘하도급계획’을 발주자에게 제출해야 함(제31조의 2).
  - 원도급자는 발주자로부터 준공금 또는 기성금을 받으면 받은 날로부터 15일 이내에 하도급자에게 현금으로 지급해야 함(제34조 제1항).
  - 원도급자는 하도급대금 지급보증서를 하도급자에게 주어야 하며, 공공 발주자는 하도급대금 지급보증서 교부 여부를 확인해야 함(제34조 제2항, 제7항).
  - 이 외에도 ‘하도급계약의 적정성 심사’, ‘하도급계약 자료의 공개’, ‘선급금 지급 기한’, ‘설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정’, ‘추가·변경공사에 대한 서면 확인’ 등의 제도를 운영하고 있음.

##### □ 하도급대금 직접지급제도

- 「건설법」에서는 하도급대금 직접지급을 일반적으로 적용하는 것이 아니라 특별한 요건에 해당할 경우에 한해서 제한적으로 적용하도록 되어 있음.
  - 「건설법」 제35조 제1항에서 하도급대금 직접지급이 필요하다고 인정하는 요건
    - \* 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우
    - \* 공사 예정가격과 대비하여 일정 비율(82%)에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우
    - \* 원도급자의 파산 등 원도급자가 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있는 경우
  - 「건설법」 제35조 제2항에서 발주자가 하도급자가 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하도급자에게 직접 지급해야 하는 요건을 구체적으로 제시하고 있음.

- 「하도급법」 제14조 1항에서 「건설법」 과 마찬가지로 하도급대금 직접지급은 특별한 요건에 해당할 경우에 한해서 제한적으로 적용하고 있음.

- \* 원사업자의 지급정지·파산 등으로 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우
- \* 발주자·원사업자 및 수급자 간에 하도급대금 직접지급을 합의했을 때
- \* 하도급대금을 2회분 이상 해당 수급사업자에게 지급하지 않은 경우
- \* 원사업자가 하도급대금 지급보증 의무를 이행하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때

<표 7> 하도급대금 직접지급 요건 : 임의 및 강행 규정 비교

구분	임의규정	강행규정	
	「건설법」 제35조 제1항	「건설법」 제35조 제2항	「하도급법」 제14조 제1항
당사자 합의		발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 그 뜻과 지급의 방법·절차를 명백하게 하여 합의한 경우	발주자가 하도급 대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사업자 및 수급사업자 간에 합의한 때
원도급자 지급 불능	파산 등 수급인이 하도급 대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우	수급인의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 건설업 등록 등이 취소되어 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우	원사업자의 지급 정지·파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 사업에 관한 허가·인가·면허·등록 등이 취소되어 원사업자가 하도급 대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
하도급 대금지급 보증서 미발급		수급인이 하수급인에게 정당한 사유 없이 하도급대금 지급보증서(제34조 제2항)를 주지 아니한 경우로서 발주자가 그 사실을 확인하거나 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우	원사업자가 하도급대금 지급보증 의무(「하도급법」 제13조의 2 제1항 또는 제2항)를 이행하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
도급계약 금액 일정 수준 미만	공사 예정가격에 대비하여 국토교통부령으로 정하는 비율(82%)에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우	국가, 지자체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사에 대하여 공사 예정가격에 대비하여 국토교통부령으로 정하는 비율에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우	
법원 판결		하수급인이 시공한 부분에 대한 하도급 대금 지급을 명하는 확정 판결을 받은 경우	
하도급 대금 1회 지체	수급인이 「건설법」 제34조 제1항에 따른 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우		
하도급 대금 2회 지체		수급인이 하도급대금(제34조 제1항) 지급을 2회 이상 지체한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우	원사업자가 하도급대금(제13조 제1항 또는 제3항)의 2회분 이상을 해당 수급사업자에게 지급하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때

- 「국가계약법」 및 「지방계약법」이 적용되는 행정 규칙에 하도급대금 직접지급과 관련된 규정이 있는데, 이는 「건설법」, 「하도급법」의 요건을 대체로 준용하고 있음.
- 국가를 당사자로 하는 계약에 적용되는 「공사계약 일반조건」 제43조12)에 하도급대금의 직접지급 요건을 규정
- 지자체를 당사자로 하는 계약에 적용되는 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」의 공사계약 일반조건 제11절 하도급에서 하도급대금의 직접지급 요건을 규정
- 대부분의 광역 지자체는 조례를 통해 하도급대금 직접지급과 관련된 규정을 두고 있음.
- 서울특별시는 「서울특별시 공정하도급 및 상생협력에 관한 조례」 제7조와 「서울특별시 경제살리기 및 일자리창출을 위한 특별훈령」 제8조 제3항에서 하도급대금 직접지급에 관한 사항을 명시하고 있음.
- 광주광역시 「광주광역시 하도급업체 보호조례」 제3조에서 하도급대금직불제를 권장하고 있으며, 제5조에서 하도급대금의 직접지급을 규정하고 있음.

## 2. 건설공사대금 지급관리시스템

### □ 건설공사대금 지급관리시스템 개요

- 건설공사대금 지급관리시스템은 발주자가 원도급자에게 지급한 공사대금이 하도급자 또는 건설근로자, 자재·장비업자에게 정상 지급되도록 관리·운영하기 위해 구축됨.
- 지급관리시스템에는 “하도급 계약 체결~발주기관 확인·승인~하도급대금 관리 실적증명서 발급~통계 작성” 등 공사(하도급)대금 전 과정을 전자화하고 있음.
- 건설공사대금 지급관리시스템으로 「하도급 지킴이」, 「대금 e 바로」, 「체불 e 제로」, 「클린페이」 등이 운영되고 있음.
- 「하도급 지킴이」는 정부계약 하도급관리 시스템으로 조달청이 개발·운영 중

12) ① 계약 담당 공무원은 계약 상대방이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 「건설산업기본법」 등 관련 법령에 의하여 체결한 하도급계약 중 하수급인이 시공한 부분에 상당하는 금액에 대하여는 계약 상대방이 하수급인에게 제39조 및 제40조에 의한 대가 지급을 의뢰한 것으로 보아 해당 하수급인에게 직접 지급하여야 한다.

1. 하수급인이 계약 상대방을 상대로 하여 받은 판결로서 그가 시공한 분에 대한 하도급대금 지급을 명하는 확정 판결이 있는 경우
2. 계약 상대방이 파산, 부도, 영업정지 및 면허취소 등으로 하도급대금을 하수급인에게 지급할 수 없게 된 경우
3. 「하도급거래공정화에 관한 법률」 또는 「건설산업기본법」에 규정한 내용에 따라 계약 상대방이 하수급인에 대한 하도급대금 지급보증서를 제출하여야 할 대상 중 그 지급보증서를 제출하지 아니한 경우

② 계약 담당 공무원은 제1항에도 불구하고 하수급인이 해당 하도급계약과 관련하여 노임, 중기사용료, 자재대 등을 체불한 사실을 계약 상대방이 객관적으로 입증할 수 있는 서류를 첨부하여 해당 하도급 대가의 직접지급 중지를 요청한 때에는 해당 하도급 대가를 직접 지급하지 아니할 수 있다.

- 「대금 e 바로」는 2012년 서울시가 자체적으로 구축하였고, 이를 한국철도시설공단, 한국수력원자력 등의 기관이 벤치마킹하여 「체불 e 제로」, 「하도급대금·노무비 지급확인」 시스템을 자체적으로 구축·운영 중에 있음.
  - 「클린페이」는 하도급대금 지급 전자시스템으로 지자체, 공기업 등이 임차하여 이용하고 있는데, 이는 ‘노무비 구분관리제 및 지급확인제<sup>13)</sup>’ 시행에 따라 개발되었음.<sup>14)</sup>
- 위와 같은 건설공사대금 지급관리시스템들의 구성이나 절차 등은 대부분 비슷하며, 현재 공공기관을 중심으로 도입·운영 중에 있음.

#### □ 조달청, 정부 계약 하도급관리 시스템 : 「하도급 지킴이」

- 「하도급 지킴이」는 원·하도급자 간의 계약 관계를 바탕으로 자재, 장비, 노무를 각각 제공하는 업체들을 대상으로 금융 거래(전자대금 이체와 확인)를 실시간으로 처리
- 원·하도급자 간 계약 체결, 대금 지급 등을 시스템에서 처리하고, 발주기관은 실시간으로 이를 확인할 수 있으며, 하도급 실적 증명, 하도급 관련 통계관리도 가능하게 됨.
- 「하도급 지킴이」의 하도급대금 지급 및 모니터링 방식은 다음과 같음.
  - 원도급자와 하도급자는 조달청 시스템(하도급 지킴이)을 통해 하도급 대금, 자재·장비·노무비 지급 업무를 온라인으로 처리
  - 조달청 시스템(하도급 지킴이)은 금융결제원의 금융 공동망~은행 시스템과 연계되어 원·하도급자의 거래 정보를 온라인으로 집계
  - 발주기관은 조달청 시스템에 접속하여 하도급대금이 적정하게 지급되었는지 확인하고, 부적정한 경우 시정조치를 함.
- 「하도급 지킴이」시스템 하에서 하도급대금 지급 방식은 ‘인출 제한’과 ‘일반 지급’으로 구분되는데, 발주기관이 지정 계약의 인출 제한에 대한 여부를 지정함.

13) 공공공사의 경우 발주자와 원·하도급인은 공사대금 중 노무비를 구분하여 관리하고, 매월 임금 지급을 확인하는 시스템의 운영을 골자로 한 “노무비의 구분관리 및 지급확인”에 대한 규정을 두고 있음.  
 행정자치부 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제13장 공사계약 일반조건 제9절 검사와 대가지급 7. 공사계약에서 노무비의 구분관리 및 지급확인을 해야 함.  
 \* 행정자치부에서 발주하는 공사로 2012년 4월 2일 이후 입찰 공고하는 공사(장기계속공사 포함)부터 적용  
 국토해양부는 「건설근로자 노무비 구분관리 및 지급확인제」를 시행  
 \* 국토해양부 소속기관 및 산하단체에 우선 적용  
 \* 2012년 1월 1일 이후 도급계약을 체결하는 공공공사(장기계속공사 포함)에 적용함.

14) “노무비 구분관리 및 지급확인” 사업을 하는 민간 시스템 전문업체에 따르면 10대 건설회사 등 많은 기업들이 자신들의 시스템을 활용하고 있는데, 2015년에만 80만 건, 약 5조원에 달하는 하도급대금 체불 방지 효과를 거두었다고 주장함(건설경제신문, 2016. 2. 23일자).

- 원·하도급업체는 업체당 4개 계좌를 등록하는데, ‘고정계좌(기성/준공금)’, ‘선금관리계좌’, ‘노무비계좌’, ‘일반계좌’ 등이며, 인출제한 대상은 일반 계좌를 제외한 3개 지정 계좌임.
- (인출 제한) 원·하도급자의 몫 이외의 금액은 인출 제한
  - \* 인출이 제한된 경우 자기 몫 이외의 대금에 대해 인출 불가
- (일반 지급) 원·하도급자가 지급 기한 내 자유로이 인출
  - \* 일반 지급인 경우 등록된 일반 계좌로 이체한 후 대금 인출
  - \* 하도급대금 지급이 필요한 경우 인출한 해당 계좌에 입금 후 이체

<표 8> 조달청 「하도급 지킴이」 등록 및 이용 기관 현황(2016년 5월 말 기준)

(단위 : 개, %)

구분	이용 대상 기관 수(a)	등록기관		이용기관	
		이용기관 수(b)	비율(b/a)	이용기관 수(c)	비율(c/a)
국가기관	250	148	59.2	60	24.0
지자체	347	365	105.2	241	69.5
교육기관	120	80	66.7	19	15.8
기타 기관	324	128	39.5	39	12.0
총계	1,041	721	69.3	359	34.5

주 : 이용 대상 기관 수 = 계약금액 기준 건당 10억 이상 공사 또는 3억원 이상 SW 계약이 2014년에 1건 이상 있는 기관.  
 자료 : 조달청, 보도자료, 2015. 6. 8.

□ 서울시, 건설공사 대금지급 확인 : 「대금 e 바로」 시스템

- 서울시는 「서울특별시 공정하도급 및 상생협력에 관한 조례」 제7조의 2에서 하도급 대금 지급확인 시스템을 적용하도록 규정하고 있는데, 이를 근거로 「대금 e 바로」 시스템을 구축·운영하고 있음.
- 「대금 e 바로」 시스템은 발주자(서울시·자치구 및 산하기관)가 원도급자, 하도급자, 노무자 및 장비·자재업자의 대금을 구분하여 지급하고, 각 이해 당사자들이 실시간으로 지급 현황을 확인할 수 있는 시스템을 말함.
- 발주자는 공사 기간이 30일 이상인 모든 사업에 대하여 지급확인 시스템을 적용하여 발주해야 한다고 규정하고 있음.
- 「대금 e 바로」 시스템은 하도급대금에 대한 인출 제한이 가능하도록 운영하고 있음.
- 원·하도급 업체는 ‘고정계좌’, ‘선금계좌’, ‘노무비계좌’, ‘일반계좌’를 개설하고, 각 계좌를 통한 이체만 가능토록 운영하고 있어 타 용도로 전용할 수 없음.
- 계좌개설은 서울시와 금융거래 약정이 체결된 10개 금융기관이 활용되고 있음.

- 서울시 발주 공사에 대한 「대금 e 바로」 시스템의 활용도는 2014년 66.4%, 2015년 75.7%로 증가하고 있음.<sup>15)</sup>

### 3. 하도급대금 직접지급 유인 제도

#### □ 하도급대금 직불실적신고평가제도

- 행정자치부는 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준<sup>16)</sup>」 제2장 시설공사 적격심사 세부기준 중 <별표 6>에서 “하도급관리계획 등의 적정성 평가”를 시행
  - 평가 항목 중 ‘최근 1년 간 하도급대금 직불실적’과 ‘비고란에 하도급대금 직불계획 제출’에 대한 평가를 실시하고 관련 사항이 있을 경우 점수(및 가점)를 부여하여 원·하도급자가 자율적으로 하도급대금 직접지급을 시행하도록 유인하고 있음.
    - \* 50억원 이상 공사에 적용 : 하도급대금 직불 실적 10% 이상 1점, 10% 미만 0.5점
    - \* 비고란에 하도급대금 직불계획 제출(가점) : 20% 이상 +0.5점, 10% 이상 +0.2점
- 2014년에 총 883개 업체, 2015년 874개 업체가 하도급대금 직접지급을 추진한 것으로 나타나고 있음.

<표 9> 2015년 하도급대금 직불실적신고 평가 결과

(단위 : 개사, %)

구분	대상 공사 없음	하도급 직불실적 <sup>1)</sup>		합계
		10% 이상	10% 미만	
2015년	1,576 (64.3)	781 (31.9)	93 (3.8)	2,450 (100)
2014년	1,334 (60.2)	768 (34.6)	115 (5.2)	2,217 (100)
입찰시 배점 <sup>2)</sup>		1점	0.5점	-

주 : 1) 하도급 직불실적(%) = 하도급계약 건수 대비 직불 합의 건수 비율 누계 / 원도급계약 건수.  
 2) 지자체 50억원 이상 적격심사시 ‘하도급관리계획 등의 적정성 평가’ 중 “하도급대금 직불실적” 항목에서 0.5~1점 배점. 단, 대상 공사가 없는 경우 만점(1점) 적용.  
 자료 : 대한건설협회.

#### □ 국토교통부의 하도급대금 체불 대책 추진

- 국토교통부는 하도급대금 체불을 최소화하기 위한 다양한 대책을 마련하여 추진 중임.
  - 국토교통부 산하 공사현장에 하도급·자재 등 대금 지급 현황을 상시 모니터링할 수 있는 시스템을 구축하고 시행할 계획(2016. 6)

15) 서울시, 보도자료, 2016. 3. 9.  
 16) 행정자치부 예규 제34호, 시행 2016. 1. 11.

- 상습 체불자의 명단을 공표(2016. 11)하고 입찰시 불이익을 주며, 발주자가 상습 체불 하도급자에 계약 변경 및 해지 요구를 할 수 있도록 개선<sup>17)</sup>

#### 4. 소결

- 「건설법」과 「하도급법」에 하도급대금 직접지급제도에 대한 규정을 두고 있지만, 이는 일반적으로 적용하는 것이 아니라 특별한 요건에 해당할 경우에 한해서 제한적으로 적용되고 있음.
- 원도급자의 파산 등으로 원도급자가 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있을 경우, 원도급자가 하도급대금 지급을 지체하거나 공사 예정가격 대비 일정 비율(82%)에 미달하는 하도급계약을 체결한 경우, 그리고 하도급대금 지급보증 의무를 이행하지 않는 경우 등을 요건으로 제시하고 있음.
- 즉, 하도급대금 직접지급은 하도급자, 건설근로자 및 자재·장비 업체에게 하도급대금이 제대로 지급되지 않을 경우가 명백히 예상될 때, 그리고 원·하도급자 간의 자율적인 합의가 있을 경우에 한하여 제한적으로 시행하는 것임.
- 건설공사대금 지급관리시스템으로 「하도급 지킴이」, 「대금 e 바로」 시스템 등이 운영되고 있는데, 일부 시스템은 실질적인 하도급대금 직접지급을 시행
  - 조달청의 「하도급 지킴이」, 서울특별시의 「대금 e 바로」 시스템에 하도급대금의 인출 제한 기능이 있는바, 이를 통하여 하도급대금 직접지급을 실질적으로 유도하거나 시행할 수 있음.
  - 이들 시스템은 원·하도급 계약관리, 공사대금 지급뿐만 아니라 발주처에 의한 하도급대금의 실시간 확인으로 하도급대금의 정상적 지급을 유도하는 순기능이 있음.
  - 「대금 e 바로」 등에서 하도급대금 직접지급을 강제하기보다는 시스템적으로 발주처가 실시간으로 관리·감독함으로써 하도급대금의 정상적 지급을 자연스럽게 유도하는 것이 필요할 것으로 보임.
- 하도급대금 직불실적 신고 평가와 같은 인센티브 제도를 통해 원·하도급자가 자율적으로 하도급대금을 직접 지급하도록 유인하고 있음.
  - 또한 상습 체불자 명단 공개 등의 하도급대금 체불 대책 등으로 적정 하도급대금 지급을 유인할 수 있는바, 이들 제도를 더욱 보완·발전시키는 것이 필요함.

17) 국토교통부, 2016년 국토교통부 주요 정책 추진 계획, 2016. 1, p.20.

## IV. 건설 하도급대금 직접지급 확대에 대한 시장의 평가와 문제점

### 1. 정부의 하도급대금 직접지급 정책 동향

#### □ 공정거래위원회, “하도급대금 직접지급” 확대 추진

- 공정위는 2016년도 공공 발주 공사부터 하도급대금 직접지급을 확대 추진하며, 이를 위해 「하도급법」 시행령 개정 등을 추진하겠다고 발표(2016. 4. 7)<sup>18)</sup>
- 공정위는 17개 광역 지자체, 20개 공공기관(연간 발주 규모 500억원 이상)이 합동으로 공공 발주 공사에 대한 ‘하도급대금직접지급제’를 추진하는 방안 마련
  - 2016년도 하도급대금 직불 규모는 총 16조원으로 추정되는데, 이는 전체 발주 규모 34조 2,485억원의 47% 수준(지자체 5조 3,315억원, 공공기관 10조 6,154억원)임.
- 또한 공정위는 하도급대금 직접지급이 시행될 경우 하도급자에 대한 원도급자의 하도급대금 지급보증서 의무 제공의 면제를 검토하겠다고 함.
  - 면제 대상을 ‘발주자와 원·수급사업자 간에 직불 합의를 한 경우’로 한정하고 있는 「하도급법」 시행령을 개정하여 ‘대금 직불 시스템을 활용한 직불’, ‘직불 조건부 발주’의 경우도 면제 대상에 추가할 계획

#### □ 기획재정부, 공사대금 지급관리시스템상의 “하도급대금 인출 제한” 추진

- 기재부는 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 시행령 일부 개정령(안)을 입법 예고함(2016. 3. 16~4. 25).
- 원도급자 및 하도급자의 하도급대금에 대한 ‘인출 제한’을 신설

##### 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 시행령 일부 개정(안)

제7조 제2항 전자조달 시스템 또는 법 제9조의 2 제1항에 따라 수요기관의 장이 전자적으로 하도급관리를 위하여 운영하는 시스템은 다음 각 호의 기능을 포함하여야 한다.

1. 다음 각 목에 따른 금액의 청구·승인 및 지급에 관한 기능
  - 가. 계약 당사자가 하수급인, 노무자, 자재·장비업자에게 지급하여야 할 금액
  - 나. 하수급인이 노무자, 자재·장비업자에게 지급하여야 할 금액
2. 수요기관의 장의 제1호에 따른 청구·승인 및 지급의 실시간 확인에 관한 기능
3. 제1호 각 목에 따른 금액 인출 제한에 관한 기능

18) 공정거래위원회, 보도자료, 2016. 4. 7.

## 2. 이해 관계자의 평가

### □ 노동계

- 전국건설노동조합(www.kcwu.or.kr)은 “하도급직불제 공정위 규탄” 성명서(2016. 4. 7)를 내고 공정위의 하도급대금 직접지급에 대해 강하게 반발하고 있음.
- 전국건설노동조합은 하도급대금 지급에 있어서 문제는 대부분 하도급자 때문에 발생하고, 다단계 하도급의 맨 끝에 있는 ‘건설기계 노동자’들은 임대료를 받지 못하고 있다면서, “건설노동자 체불을 외면하는 가짜 하도급대금직불제의 당장 폐지”를 주장
  - 건설노조가 2016년 설 명절을 맞아 당시 벌어졌던 악성 체불 23건을 조사한 결과 19건이 하도급자 때문에 발생
  - 악성 체불이 발생한 원인은 하도급자의 법정관리 신청, 하도급자 연락 두절, 하도급자 지불 능력 불능, 하도급자 부도, 하도급자 자금난, 하도급자 적자 등임.<sup>19)</sup>

### □ 건설업계

- 대한건설협회(www.cak.or.kr)는 “폐지되어야 할 하도급직불제, 확대가 웬 말”이라는 보도자료(2016. 4. 8)를 내고 하도급대금 직접지급을 반대하고 있음.
  - 종합건설업계는 사회적 약자인 건설근로자, 기계장비업자에 대한 체불 대책도 없이 하도급자만을 위한 직불은 폐지되어야 한다고 주장
  - 이번 조치는 사적 자치의 원칙을 훼손하고, 공사관리의 효율성을 저해하며, 오히려 하도급자의 재정·관리 능력 부족으로 체불이 양산되는 부작용이 발생할 수 있음.<sup>20)</sup>
- 대한건설협회, 대한전문건설협회, 대한기계설비협회 등 건설단체들은 공사대금 지급 시스템의 확대 방침 철회를 촉구하고 있음.<sup>21)</sup>
  - 기존에는 원도급자와 하도급자 모두 「건설법」상 지정된 시일 내에 각각 하도급자와 2차 협력자에게 대금을 지급하면 됐기 때문에 자금 운용에 융통성이 있었음.
  - 그러나 공사대금 지급 시스템에 하도급대금 인출제한 제도를 담고 있어 원도급자와

19) 전국건설노동조합, 공정거래위원회의 하도급대금직불제 시행 규탄 성명, 2016. 4. 7.

20) 대한건설협회, 보도자료, 2016. 4. 8.

21) 대한건설협회와 대한기계설비협회는 공사대금 지급시스템 확대 방침 철회를 촉구하는 공문을 국토교통부에 제출하고, 대한전문건설협회도 3만 8,000여 개 회원사 이름으로 공사대금 지급시스템 확대에 반대하는 탄원서를 국토교통부에 제출함(건설경제신문 2016. 5. 16일자).

- 하도급자는 자신의 공사대금 이외의 자금에 손댈 수 없게 됨.
- 건설단체들은 공사대금 지급시스템의 공사대금 ‘인출 제한’은 사실상의 하도급대금 직접지급으로 건설회사의 유동성 제약 및 공사 수행의 효율성을 저해한다고 지적함.
  - 특히, 다양한 공사대금 체불 방지 제도를 시행하고 있고, 기존 제도로 보완이 가능한 상황에서 이를 확대 적용하는 것은 중복 규제라고 주장

### 3. 건설현장 관계자의 평가(설문조사 결과)

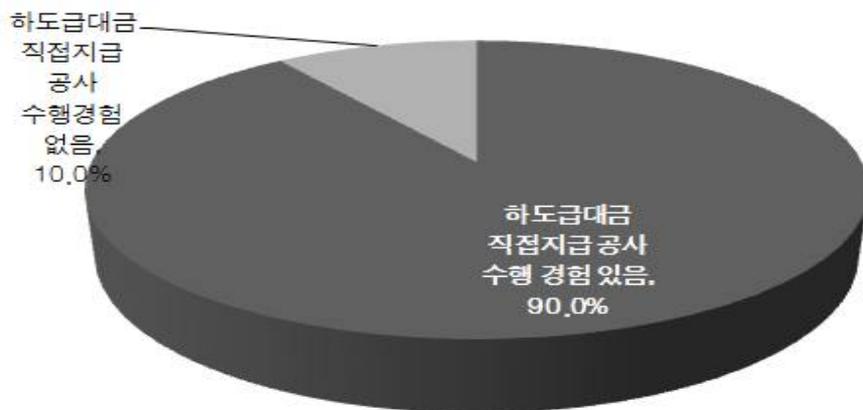
- 건설현장 및 공무 업무를 수행하는 건설업체 관계자들을 대상으로 하도급대금 직접지급 공사의 추진 및 체불 경험, 이번 공정위의 하도급대금 직접지급 확대에 대한 의견 및 향후 개선 방안 등에 대한 설문조사를 실시함.

<표 10> 설문조사 개요

구 분	내 용
조사기간	■ 2016년 4월 18일~4월 22일
조사방법	■ 구조화된 설문지를 통한 자계식 조사
응답자	■ 종합건설업체 건설현장 및 공무 담당자 190명 ■ 대형 및 중견 업체 직원 : 34명(17.9%) / 중소 업체 직원 : 156명(82.1%)

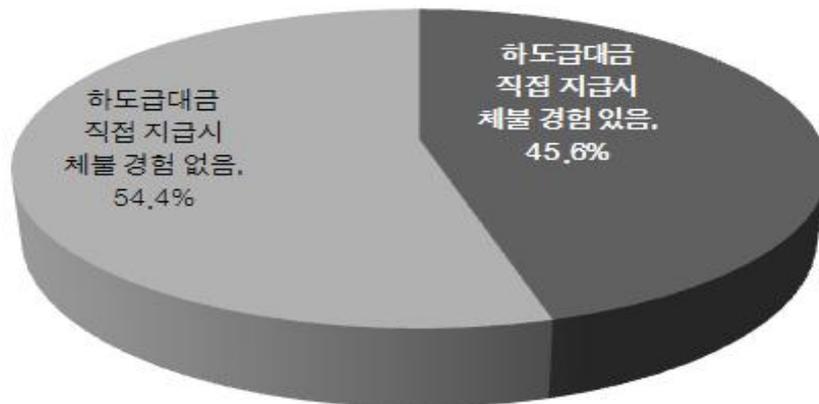
- 전체 응답자의 90.0%가 하도급대금 직접지급 공사를 수행한 경험이 있는 것으로 조사되어, 현재에도 발주자의 하도급대금 직접지급이 법률의 범위 내에서 폭넓게 활용되고 있는 것으로 나타났음.

<그림 2> 하도급대금 직접지급 공사 수행 경험



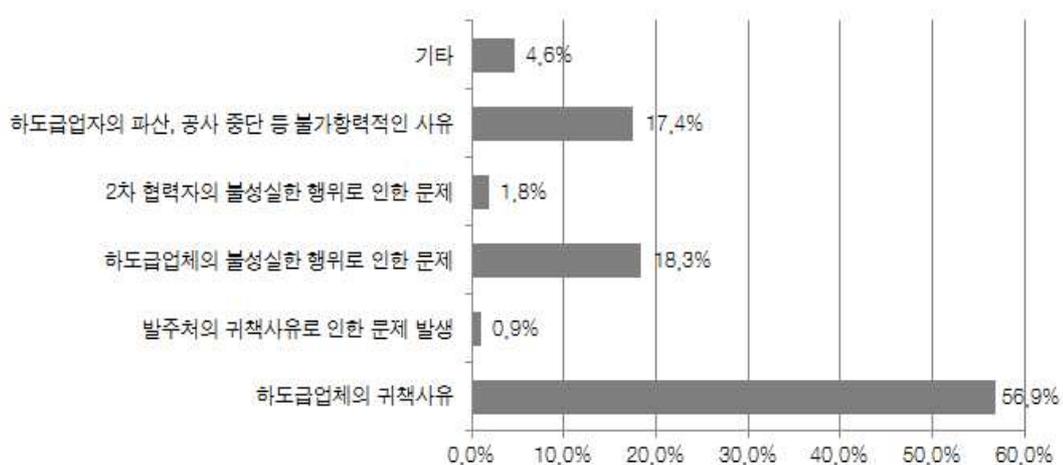
- 하도급대금 직접지급 공사를 수행한 경험이 있는 응답자 중 실제로 공사대금 체불을 경험한 응답자의 비중이 45.6%를 차지하는 것으로 조사됨.
- 이는 발주자가 하도급업체에 하도급대금을 직접 지급해도 공사대금 관련 체불이 발생하고 있음을 알 수 있음.

<그림 3> 하도급대금 직접지급 공사에서 공사대금 체불 경험



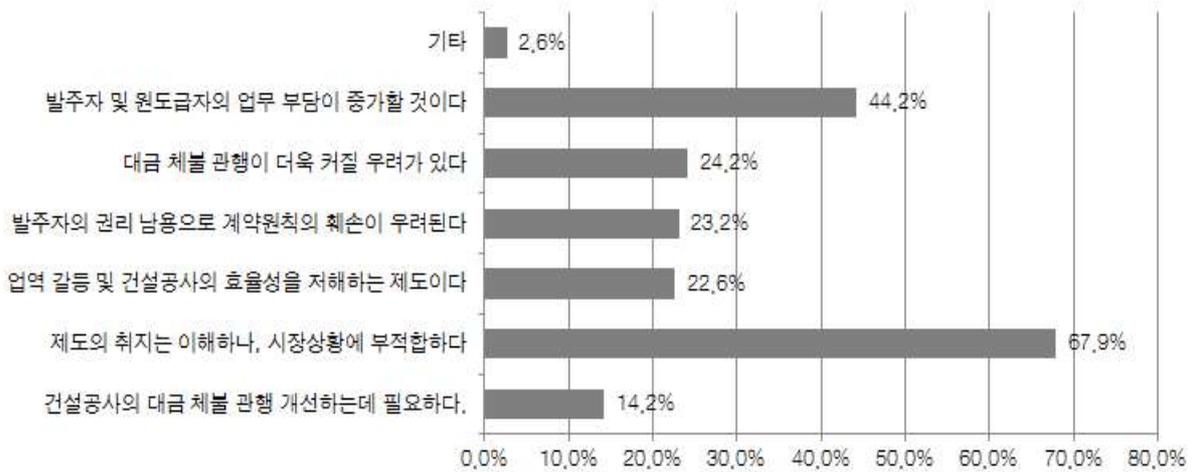
- 하도급대금 직접지급 공사에 있어 공사대금 체불이 발생한 사유로는 하도급대금 적기 미지급, 지연 지급, 대금 수령 후 도피 등 하도급업체의 귀책사유로 인한 체불 경험이 56.9%로 가장 많았음.
- 다음으로, 하도급업체의 불성실한 행위로 인한 문제에서 파생된 체불 경험이 18.3%, 하도급업체의 파산, 공사 중단 등 불가항력적인 사유가 17.4%로 조사됨.

<그림 4> 하도급대금 직접지급 시행시 공사대금 체불이 발생한 사유



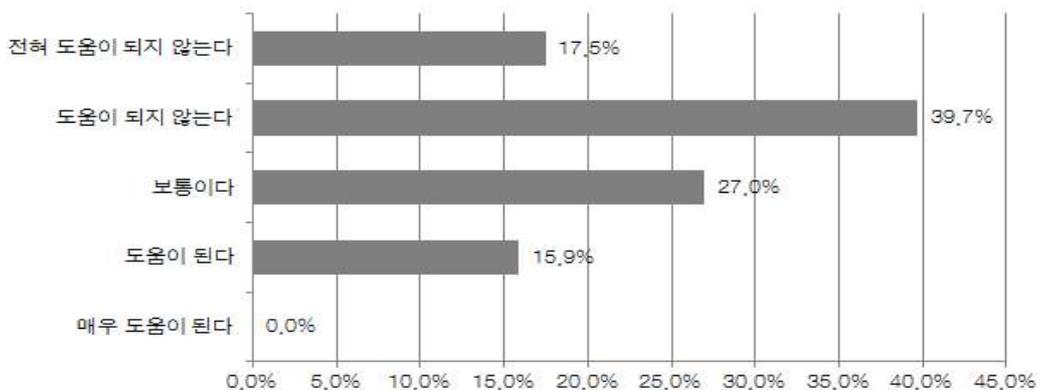
- 하도급대금 직접지급 확대가 건설산업에 미치는 영향에 대해 조사한 결과, “제도의 취지는 이해하나 시장 상황을 잘 알지 못하고 만든 제도”라는 의견이 67.9%로 가장 많았고, 발주자 및 원도급자의 업무 부담 증가를 우려하는 의견이 44.2%를 차지함.
- 반면, 건설공사의 대금 체불 관행 개선에 필요하다는 의견은 14.2%에 불과했음.
- 오히려 공사대금 관련 체불이 더욱 커질 우려(24.2%), 발주자의 권리 남용으로 계약 원칙의 심각한 훼손 우려(23.2%)가 있는 것으로 나타남.

<그림 5> 하도급대금 직접지급 확대가 건설산업에 미치는 영향(중복 응답)



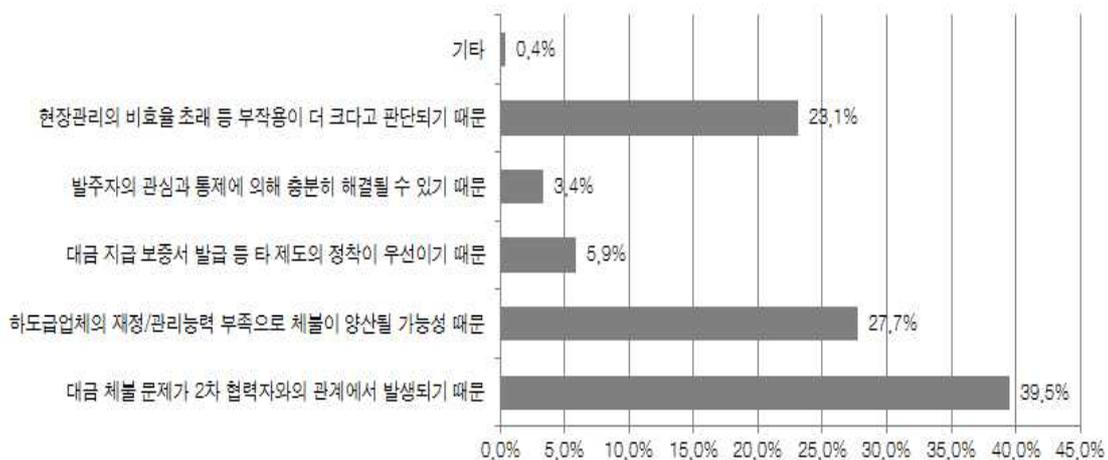
- 하도급대금 직접지급 확대에 따른 건설대금 체불 개선 효과에 대해서는 응답자의 57.2%가 “도움이 되지 않는다”고 평가함.
- 이에 비해 “도움이 된다”고 응답한 비율은 15.9%에 불과했음.

<그림 6> 하도급대금 직접지급 확대에 따른 공사 대금 체불 개선 효과



- 도움이 되지 않는다고 응답한 자를 대상으로 그 이유에 대해 질의한 결과, 하도급대금 체불 문제가 하도급자와 2차 협력자(건설근로자 및 자재·장비업자 등) 간의 관계에서 발생되기 때문이라는 의견이 39.5%로 가장 많았음.
- 하도급대금 직접지급 확대시 오히려 하도급대금 체불이 양산될 가능성이 높다는 의견이 27.7%, 현장관리의 비효율 초래 등 부작용이 크다는 의견도 23.1%로 나타남.

<그림 7> 하도급대금 직접지급 확대가 하도급대금 체불 개선에 효과가 없는 사유(중복 응답)



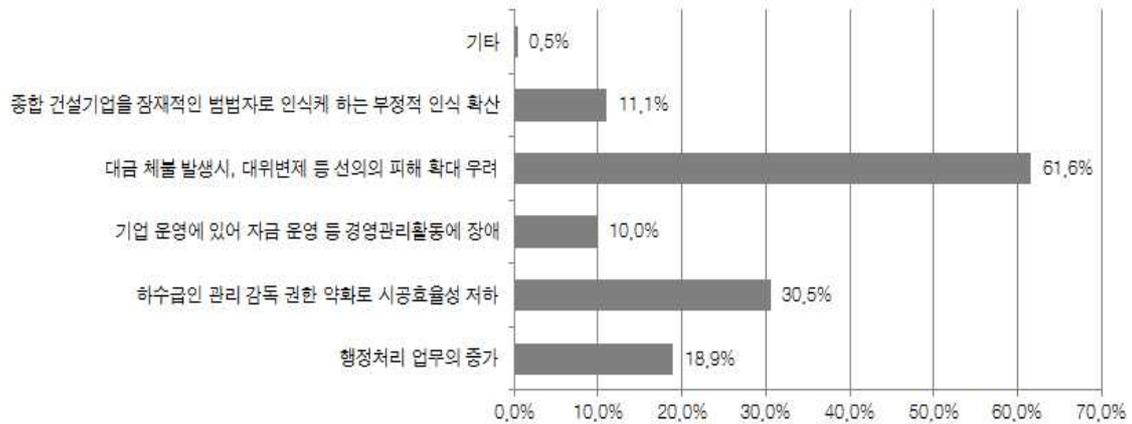
- 하도급대금 직접지급 확대에 따른 우려 사항으로는 “공사대금 체불의 양산으로 원도급자의 대위변제 등 선의의 피해 확대”가 61.6%로 가장 크게 나타남.
- 다음으로, 하수급인의 관리·감독 권한의 약화에 따른 시공 효율성 저하(30.5%), 행정처리 업무의 증가(18.9%), 건설기업을 잠재적인 범법자로 인식하는 부정적 인식 확산(11.1%) 순으로 나타남.

<표 11> 대위변제 등 원도급자 피해 사례

구분	주요 내용
사례 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A 지역 공공공사 현장 : 발주자가 하도급자에 대금 직불 후 하도급자가 노무자, 기계업자에 대금을 지급하지 않고 잠적하자 일용 노무자는 발주자에게 민원을 제기함.</li> <li>■ 발주자는 공사 중지를 명하고 원도급자에게 해결하라며 기성 지급도 중단. 원도급자는 발주자의 강압에 못 이겨 ‘울며 겨자 먹기식’으로 노무비와 기계대여자금 4억원을 다시 지급</li> </ul>
사례 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ B 지역 공공공사 현장 : 하도급자가 직불 수령 후 고의부도를 내고 노무비, 자재대금을 미지급하고 종적 감춤. 건설근로자 등은 원도급자 본사 및 현장을 점거해 업무를 방해함.</li> <li>■ 원도급자는 하도급자의 인건비 등 미지급액 5억 6,000만원을 대신 지급함.</li> <li>■ 공사 중단으로 공기 1.5개월 지연, 타절 후 승계계약으로 2억 3,000만원의 추가 피해 발생</li> </ul>

자료 : 오마이건설뉴스(ohmycon.co.kr), 2016. 4. 18일자.

<그림 8> 하도급대금 직접지급 확대에 따른 우려 사항(중복 응답)



#### 4. 하도급대금 직접지급 확대 및 건설공사대금 지급관리시스템의 문제점

##### □ 법적 문제점

- 건설공사의 대금지급 시기 및 방법을 관련 법령인 「건설법」 과 「하도급법」 에 정하고 있는데, 이는 법령의 틀 안에서 계약 당사자 간의 합의로 대금 지급이 이행되는 것을 원칙으로 한다는 것을 의미함.
- 이러한 차원에서 보면, 체불 방지를 목적으로 하도급대금 직접지급을 확대하고, 공사대금 지급관리시스템을 체불 이력이 없는 선량한 건설기업에게까지 강제하는 것은 체불과 관련이 없는 건설기업들의 재산권 및 영업권을 과도하게 침해하여 과잉금지 원칙에 위배됨.
- 특히, 현행 공사대금 지급관리시스템으로 특정한 계좌에 입금토록 하고, 입금시 발주자 승인 등 구체적으로 대금 지급의 형태 및 시행을 강제하는 것은 사적 자치를 심각하게 훼손할 수 있음.
- 이와 함께 하도급대금 직접지급제도는 건설공사 도급계약이라는 사인간의 계약 관계에서 당사자가 아닌 자에 의한 대금지급 체계이므로 계약상 당사자 일방의 권리를 부당하게 제약할 수 있어 사인(私人)간 거래 관계에 대한 과도한 개입으로 볼 수 있음.
  - 하도급대금 직접지급은 발주자와 원도급자간의 계약에 있어 계약 당사자인 원도급자의 법적 지위 및 권리를 침해하고 있음.

- 「국가계약법」 제5조에서는 도급계약과 관련하여 ‘계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다’고 명시하고 있는바, 계약상에 명시되어 있는 신의성실의 원칙에 위배됨.
- 특히, 헌법재판소가 지난 2003년 5월 선고한 「하도급법」 제14조 제1항 등 위헌소원에 대한 판결문에 따르면, 하도급대금 직접지급제도가 헌법에 위반된다고 볼 수 없다고 결정하면서도 이 제도의 시행과 관련하여 예외적인 경우에 한하여 하도급대금을 직접 지급하는 것이 입법 목적을 달성하기에 적합한 수단으로 보았음.<sup>22)</sup>
  - 즉, 예외적인 경우에 한하여 하도급대금 직접지급이 타당하다고 보는 것으로, 이러한 측면에서 계약 당사자들이 자율적으로 합의하여 하도급대금 직접지급을 하는 경우에는 계약자유의 원칙에 대한 침해 우려가 더욱 적어진다고 볼 수 있음.
  - 이러한 헌법재판소의 판결을 감안하면, 최근 공정위의 하도급대금 직접지급의 전면적 확대나 조달청의 「하도급 지킴이」 또는 서울시의 「대금 e 바로」 시스템에서 강제적으로 온라인에 의한 하도급대금 직불 시스템의 확대는 위헌의 소지도 있음.
  - 「건설법」, 「하도급법」 등에 명시된 하도급대금 직접지급의 사유 외에 하도급대금 직접지급을 의무화하는 것은 권리의 남용으로 과잉금지의 원칙에 반할 수 있음.
    - 원도급자에게 도급계약에 따른 공사 이행의무 및 이행 지체에 대한 책임, 하자담보책임만 부여하면서 이에 대한 대금 수령권을 강제적으로 박탈하는 것은 계약의 원칙에 위배되는 것으로 볼 수 있음.
  - 하도급대금 지급을 성실히 수행하는 건설한 건설업체들까지 하도급대금 직접지급을 일률적으로 적용하는 것은 기업경영의 자율성을 과도하게 침해하는 규제라 볼 수 있음.
    - 하도급대금 직접지급을 일반화할 경우 선의의 피해가 우려되므로 「건설법」, 「하도급법」에서는 하도급대금 직접지급에 해당하는 사유를 명기하고 있는 것임.
    - 그런데 공정위의 하도급대금 직접지급 확대는 종합건설업체를 잠재적 범죄자로 규정하는 것으로도 볼 수 있음.
    - 약자 보호를 위한 제도적 장치는 우월적 입장에서 권리를 남용하는 자에게 제한적으로 적용하는 것이 바람직함.

22) 헌법재판소 2003. 5. 15. 2001헌바98 결정.

- 최근 입찰공고문에 하도급대금 직접지급과 관련한 합의서를 계약의 서류로서 명시하거나, 서울시 「대금 e 바로」 시스템과 관련하여 공고문에 직불동의서를 요구하거나 직불 조건부를 공고하는 관행은 발주자, 원·하도급자 등의 자율적 합의에 한하여 하도급대금 직접지급을 명시한 현행 법을 위반하는 행위로 볼 수도 있음.
- 사전 합의를 통한 자율적인 하도급대금 직접지급을 명시하고 있음에도 불구하고, 이렇게 입찰공고문에 직불을 강제하거나, 발주 단계에서 직불을 조건부로 발주하는 행위는 원도급자의 선택을 제한하는 행위라 볼 수 있고, 자율적인 의사에 의한 계약 체결의 자유를 훼손할 소지가 있는 것으로 판단됨.

#### □ 하도급대금 체불 대책으로 부적합

- 발주자와 수급 계약 체결을 한 원도급자들이 이번 공정위의 하도급대금 직접지급의 확대를 반대하는 이유중 하나는 하도급자와 2차 협력자(자재 및 장비업자, 건설근로자) 간의 하도급대금 체불이 빈번히 발생하는 현실을 반영하고 있지 못하기 때문임.
  - 본 연구의 제2장에서 보듯이 원도급자의 부당감액, 대금 미지급 등의 위반행의 비율이 감소 추세를 보이고 있음.
  - 자재·장비대금 및 노임 체불, 지연지급과 같은 하도급 부조리가 원도급자보다는 하도급자에게서 많이 발생하고 있음.
- 건설노조에서 반대하는 것도 같은 맥락으로서 현장에서 근무하는 건설근로자 입장에서는 대금 체불의 문제가 하도급업체들과의 관계에서 많이 발생하기 때문에 하도급대금 직접지급으로 인해 대금 체불의 가능성이 오히려 높아지기 때문임.
  - 설문조사에서도 공정위의 하도급대금 직접지급이 확대될 경우 오히려 공사대금 관련 체불이 더욱 커질 것이라는 우려가 제시되었음.
- 결국, 실제로 하도급 대금의 체불 문제는 2차 협력자 즉, 자재·장비업자, 건설근로자와 하도급업체 간의 관계에서 발생하는 경우가 더 많다는 점에서 이번 공정위의 하도급대금 직접지급 확대에 따른 기대효과는 극히 제한될 수밖에 없음.

- 또한, 하도급대금 직접지급제도가 각종 제도적인 유인책 등으로 인하여 이미 시행되어 최근 많이 활용되어지고 있음에도 불구하고, 공사대금 체불 문제가 지속적으로 발생되고 있다는 것은 대책으로서의 유용성이 낮다는 것을 보여줌.
- 설문조사에서 보듯이 발주자가 하도급대금을 직접 지급하는 공사에서도 공사대금 체불이 발생한 경우가 무려 45.6%로 나타나고 있는바, 하도급대금 직접지급제도가 실제로 대금 체불 문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 것을 뒷받침하고 있음.
- 공사대금 지급관리시스템은 공사대금 관리(신청 및 지급 등)가 온라인으로 이루어져 신청된 기성에 대해 발주자와 원도급자의 확인에 제약이 발생될 우려가 있어 하도급자가 사실과 다른 기성을 신청할 경우 이를 확인하기 어려운 문제가 있음.
- 또한 허위 계좌 등록 등 실제 지급 대상자가 아닌 자를 시스템을 활용해 신청하는 등 악의적·고의적 체불을 양산할 수 있는 문제점을 내포하고 있음.
- 더욱이 신용 불량자 또는 개인적 사유로 계좌를 개설할 수 없는 경우에는 적정한 대금 지급이 어려울 수 있음.<sup>23)</sup>

## □ 공사 관리의 효율성 저해

- 발주자에 의한 하도급대금 직접지급은 전반적인 공사 관리의 책임을 가지고 있는 원도급자의 주요한 관리 수단을 약화시킬 수밖에 없음.
- 원도급자는 공정계획에 맞추어 하도급자의 공정을 관리하려 해도 대금을 지급하는 주체가 아니므로 하도급 관리가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 매우 높음.
- 공정 관리뿐만 아니라 전체 공사비 관리, 품질 관리, 현장의 여러 관리 요소들의 대응에 있어서도 하도급업체에 대한 장악력이 떨어짐에 따라 공사의 비효율성을 초래할 수 있음.
- 건설현장의 설계변경 사항에 대해서도 현재는 원도급자가 비용을 선부담하여 시공하지만, 하도급대금 직접지급이 전면 시행되면 이러한 협조 상황이 원활하지 않을 것으로 우려됨. 특히, 국내 공공공사는 상당히 많은 설계변경이 있는 만큼 이의 중요성을 간과하면 안 될 것으로 판단됨.

23) 대한건설협회 내부 자료.

- 발주자가 하도급대금을 직접 지급하는 경우 설계변경시 원도급자가 자기 부담으로 하도급 공사를 선시공하는 것은 이후 정산하는 번거로움 때문에 원도급자는 자기 부담으로 선시공을 하지 않게 될 것임.
  - 원도급자로부터 설계 변경에 대한 공사비를 미리 지급받은 하도급자는 발주자로부터 설계변경 공사에 대한 기성금액을 지급받으면 원도급자에게 상환해야 함.
  - 이에 따라 발주자가 하도급대금을 직접 지급할 경우 설계 변경시 계약금액 조정이 모두 완료된 이후 당해 공사를 수행하기 때문에 공기지연이 우려됨.<sup>24)</sup>
- 하도급대금 직접지급에 있어 발주자는 공사내역 상에 기재된 금액 그대로 하도급자에게 지불하는 행위만 할 뿐 공사 내역상에 다루어지는 다양한 기술·관리적 사안을 제대로 알고 있지 못하므로 건설현장의 다양한 현안에 민감하게 반응할 수 없음.
  - 실질적으로 이러한 기능은 모두 원도급자가 담당하는 것으로 하도급대금 지불과 관련된 권한을 단순히 ‘갑질’과 같은 과도한 권리의 행사로 인식하는 것은 공사관리와 관련된 이해가 부족한 것임.
- 설문조사에서도 하도급대금 직접지급 확대를 통해 대금 체불발생시 대위변제 등 선의의 피해 확대 우려, 하도급업체 관리·감독 권한 약화로 시공 효율성 저하, 자금 운영 등 경영관리 활동 장애, 행정처리 업무의 증가 등이 우려된다고 응답함.
  - 이에 따라 하도급대금 직접지급의 확대는 원도급자의 책임은 그대로 유지하면서 권한을 제약함으로써 당해 건설공사의 공사비, 공사기간, 품질, 안전 등에 악영향을 미칠 수 있는 가능성이 높아질 수밖에 없음.

#### □ 기업 경영에 부정적 영향 미치고 산업 경쟁력도 저하시킬 우려 있어

- 건설기업의 자금 운용에 있어 건설공사의 선급금 및 공사대금은 실질적인 예상현금흐름의 핵심적인 관리 대상임.
- 따라서 건설기업들은 이러한 현금흐름을 연간 및 월간 단위로 확인하여 자금 운영 계획을 수립하여 집행하고 있음.

24) 이의섭, 하도급대금지급제도 전면 도입의 문제점과 정책 대안, 건설이슈포커스 2009-10, 2009. 5. 11., p.15.

- 건설기업에 있어 건설공사 대금은 핵심적인 자금운용 수단으로 각 건설공사에서 발생한 공사대금 등 수입은 대부분 본사에서 직접 관리하고, 현장에서 자금 유입 및 유출의 사유가 발생하면 본사의 자금운용 계획에 의거하여 배분하고 관리함.
- 하도급대금 직접지급이 확대되고 조달청 「하도급 지킴이」의 하도급대금 “인출제한”에 의한 온라인 대금지급이 확대될 경우, 건설공사의 하도급률을 감안할 때 기존 현장의 자금 유입이 감소하여 자금 운용상의 애로가 발생할 가능성이 있음.
  - 즉, 하도급대금 직접지급이 확대될 경우 건설기업으로의 자금 유입이 낮아져 기업 전체 차원에서는 자금 유동성이 악화될 개연성이 있음.
- 또한, 조달청 「하도급 지킴이」와 서울시 「대금 e-바로」 시스템과 같은 공사대금 지급관리시스템은 개별 건설업체의 현장별 자금흐름과 공사 단가 등 건설 경영 및 생산 활동의 핵심 사항들을 노출시킬 수 있음.
  - 공종별 하도급 및 자재·장비대금, 노무비 내역 및 실지급액이 시스템에 전산화됨에 따라 계약 상대자 및 협력업체의 영업상의 비밀을 침해하게 될 소지가 있음.
- 일부 건설기업들의 하도급대금 체불 근절을 목적으로 만든 시스템이 정상적인 건설기업의 경영 활동 및 건설산업의 경쟁력에 악영향을 미치는 부작용이 우려됨.

## □ 발주자와 원도급자의 업무 부담 증가

- 하도급대금 직접지급 확대는 발주자의 행정 업무 부담을 증가시킬 수 있음.
  - 만약, 하도급자가 부도나 파산하게 되면 발주자는 수많은 건설근로자 및 자재·장비업자를 대상으로 공탁을 하게 되어 많은 행정력이 소요될 것임.
  - 즉, 공사현장의 기성 현황, 자재 납품 상태, 장비사용 실태, 근로자 임금지급 현황 등을 종합적으로 파악한 후 법원에 공탁 신청을 해야 함.
  - 하도급대금을 발주처가 직접 지급할 경우 하도급자에 대한 현장관리를 발주처가 직접 관리해야 하는데, 수많은 건설근로자, 자재·장비업자를 상대로 공사 진행 상황을 확인하여 공탁을 진행하기는 현실적으로 쉽지 않을 것임.
  - 원도급업체의 경우에도 하도급자 부도에 따라 근로자 또는 자재·장비업자가 현장에 대한 가압류 등을 행사할 경우 원도급자가 하도급대금을 대신 지불하는 2차 피해도 예상할 수 있음.<sup>25)</sup>

- 하도급대금 직접지급제도와 공사대금 지급관리시스템은 실질적으로 원도급자의 업무 부담을 크게 증가시키는 문제를 야기할 가능성이 있음.
  - 원도급자들이 하도급 관리 업무에 전문성을 가지고 있는바, 발주자의 하도급대금 관련 업무의 상당 부분이 원도급자 업무로 전가될 가능성이 있음.
  - 아울러 공사대금 지급관리시스템 운용상에서 발생하는 착오나 오류에 대한 책임 소재가 불명확하기 때문에 상대적으로 해당 공사 수행의 전적인 책임을 지고 있는 원도급자의 피해도 우려됨.
  
- 공사대금 지급관리시스템의 확대는 시스템을 사용해도 중복적으로 대금 지급 관련 문서 제출 등을 ‘공사계약 일반조건’, ‘입찰 및 계약 집행기준’ 등 현행 규정에 의해 이행해야 되기 때문에 건설기업의 업무 부담을 증가시키게 됨.
  - 또한, 건설기업들이 내부적으로 구축한 전사적 자원관리 시스템(ERP)을 발주기관별 시스템과 연계해야 하나, 사실상 현행 시스템으로는 모든 발주기관의 시스템과의 연계가 어려워 수기 입력 등 행정 부담도 추가적으로 야기될 것으로 보임.

#### □ 하도급 계약에 대한 과도한 규제

- 공정거래위원회가 발표한 하도급대금 직접지급 확대나 조달청의 「하도급 지킴이」, 서울시의 「대금 e 바로」 시스템에서의 하도급대금 인출 제한은 하도급 불공정 행위에 대한 다양한 규제와 인센티브제도를 운영하고 있는 현실을 감안할 때 지나친 규제라 할 수 있음.
  
- 정부는 하도급 계약에 관한 불공정 행위에 대한 규제를 지속적으로 도입하여 하도급대금과 관련된 불공정 행위를 사전에 방지하는 장치를 갖추고 있음.
  - 「건설법」, 「하도급법」상의 일정한 사유가 발생할 경우 하도급대금 직접 지급을 강제화하고 있고, 하도급관리계획의 적정성 평가, 건설업자간 상호협력평가제도상의 하도급대금의 현금성 결제비율·조기 지급·전자 하도급계약 등에 대한 가점제도 등 각종 인센티브제도에 의해 하도급대금 직접 지급이 자율적으로 이루어지고 있음.

25) 이의섭(2009. 5. 11.), pp.15~16.

<표 12> 「건설법」상 하도급대금 관련 규제 현황

구분	주요 내용	근거 규정
하도급계약 적정성 심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>발주자는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저하게 부적당하다고 인정되거나 하도급계약금액이 일정 비율에 따른 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약 내용의 적정성 등을 심사할 수 있음.</li> </ul>	제31조 제1항, 제2항
하도급계약 내용 변경 요구 및 계약 해지	<ul style="list-style-type: none"> <li>발주자는 심사한 결과에 따라 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약 내용이 적정하지 아니한 경우에는 그 사유를 분명하게 밝혀 수급인에게 하수급인 또는 하도급계약 내용의 변경을 요구할 수 있음.</li> <li>수급인이 정당한 사유 없이 요구에 따르지 아니하여 공사 결과에 중대한 영향을 끼칠 우려가 있는 경우에는 해당 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있음.</li> </ul>	제31조 제3항, 제4항
건설업자의 하도급계획 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>하도급 관계의 공정성 확보와 건설공사의 효율적인 수행을 위하여 하도급할 공사의 주요 공종 및 물량, 하수급인 선정 방식 등 하도급계획을 발주자에게 제출해야 하고 발주자는 제출받은 하도급계획의 적정성을 검토 및 그 이행 여부를 감독해야 함.</li> </ul>	제31조의 2
하도급계약 자료의 공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관이 발주하는 건설공사를 하도급한 경우 해당 발주기관은 1. 공사명, 2. 수급인의 도급금액 및 낙찰률, 3. 수급인(상호 및 대표자, 영업소 소재지), 4. 하수급인(상호 및 대표자, 업종, 영업소 소재지), 5. 하도급 공종, 6. 하도급 부분 도급액, 하도급 금액, 하도급률을 누구나 볼 수 있는 방법으로 공개</li> </ul>	제31조의 3
하도급대금 지급 기한	<ul style="list-style-type: none"> <li>수급인은 도급받은 건설공사에 대한 준공금 또는 기성금을 받으면 준공금을 받은 경우에는 하도급대금을, 기성금을 받은 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 금액을 그 준공금 또는 기성금을 받은 날(수급인이 발주자로부터 공사대금을 어음으로 받은 경우에는 그 어음 만기일을 말한다)부터 15일 이내에 하수급인에게 현금으로 지급</li> </ul>	제34조 제1항
하도급대금 지급보증서 발급	<ul style="list-style-type: none"> <li>수급인은 하도급계약을 할 때 하수급인에게 적정한 하도급대금의 지급을 보증하는 보증서를 주도록 규정</li> <li>다만, 1건의 하도급공사의 하도급 금액이 1,000만원 이하인 경우나 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급한다는 뜻과 그 지급의 방법·절차에 관하여 발주자·수급인 및 하수급인이 합의한 경우에는 하도급대금 지급보증서를 주지 않을 수 있음.</li> </ul>	제34조 제2항
선급금 지급 기한	<ul style="list-style-type: none"> <li>수급인이 발주자로부터 선급금을 받은 때에는 하수급인이 자재를 구입하거나 현장노동자를 고용하는 등 하도급공사를 시작할 수 있도록 수급인이 받은 선급금의 내용과 비율에 따라 선급금을 받은 날(하도급계약을 체결하기 전에 선급금을 지급받은 경우에는 하도급계약을 체결한 날)부터 15일 이내에 하수급인에게 선급금을 지급하도록 규정</li> </ul>	제34조 제3항
하도급대금지급보증서 교부 확인	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관은 하도급대금이 보호될 수 있도록 수급인이 하수급인에게 하도급대금지급보증서를 교부하였는지 여부를 확인하도록 하는 규정</li> </ul>	제34조 제7항
설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>수급인은 하도급을 한 후 설계변경 또는 경제 상황의 변동에 따라 발주자로부터 공사금액을 늘려 지급받은 경우에 같은 사유로 목적물의 준공에 비용이 추가될 때에는 그가 금액을 늘려 받은 공사 금액의 내용과 비율에 따라 하수급인에게 비용을 늘려 지급해야 하고, 공사금액을 줄여 지급받은 때에는 이에 준하여 금액을 줄여 지급하도록 규정</li> <li>발주자는 발주한 건설공사의 금액을 설계변경 또는 경제 상황의 변동에 따라 수급인에게 조정하여 지급한 경우에는 지급한 날부터 15일 이내에 공사금액의 조정 사유와 내용을 하수급인에게 통보해야 함.</li> </ul>	제36조
추가·변경 공사에 대한 서면 확인	<ul style="list-style-type: none"> <li>수급인은 하수급인에게 설계변경 또는 그 밖의 사유로 당초 하도급계약의 산출내역에 포함되어 있지 아니한 공사를 요구하는 경우 해당 공사의 하수급인에게 추가·변경 공사의 내용, 금액 및 기간 등 추가·변경 공사와 관련하여 필요한 사항을 서면으로 요구하도록 규정</li> </ul>	제36조의 2

자료 : 「건설산업기본법」.

## IV. 건설 하도급대금 지급에 관한 정책 과제

### 1. 하도급대금 지급 관련 정책의 기본 방향

#### □ 정책의 기본 방향

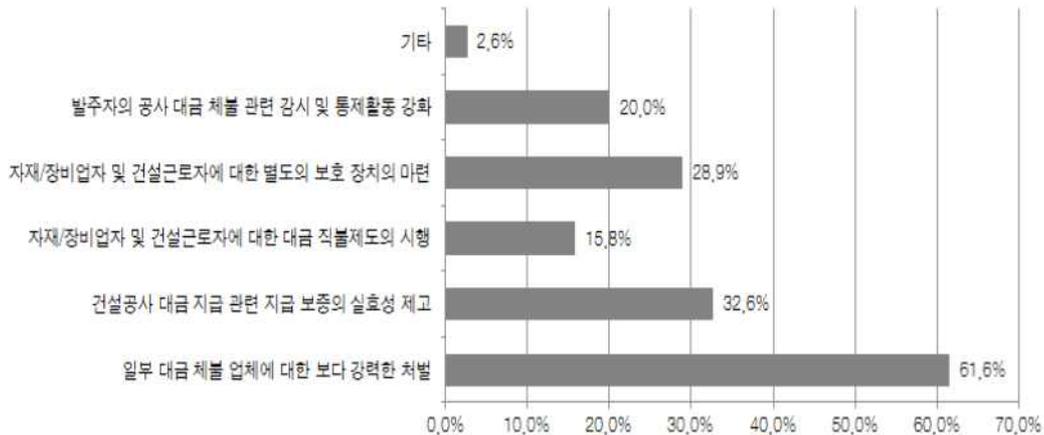
하도급자, 건설근로자, 자재·장비업자 등에게 하도급대금이 실질적으로 지급되어야 하며 이와 함께 건설공사의 효율성 확보와 건설기업의 자율적 경영 활동이 보장되어야 함

- ① 하도급대금 지급의 확실성 : 건설 생산체계에서 하도급자뿐만 아니라 일선의 건설근로자, 자재·장비업자의 하도급대금 지급을 실질적으로 보장할 수 있어야 함.
  - 발주자 및 원·하도급자의 자율적 합의에 의해 하도급대금 직접 지급 등을 선택할 수 있는 유인책으로 하도급대금 지급의 확실성을 높일 수 있어야 함.
- ② 불공정 거래 행위 예방 : 하도급대금 미지급, 지연 지급 등 불공정 행위에 대한 감시 시스템을 확보하고, 불공정 행위 적발 시 처벌을 함으로써 하도급대금 관련 불공정 거래 행위의 발생을 사전에 예방해야 함.
- ③ 규제의 최소화 : 하도급대금 지급과 관련된 규제가 효율적인 건설공사에 지장을 초래하거나, 기업의 자율적 경영 활동을 저해해서는 안 됨.
  - 일부 원도급자 또는 하도급자의 하도급대금 관련 불공정 거래 행위를 바로잡는다는 명분으로 건설한 건설기업의 경영이나 건설공사에 지장을 초래하는 과도한 규제는 지양해야 함.

#### □ 설문조사에서 나타난 제도 개선 방향

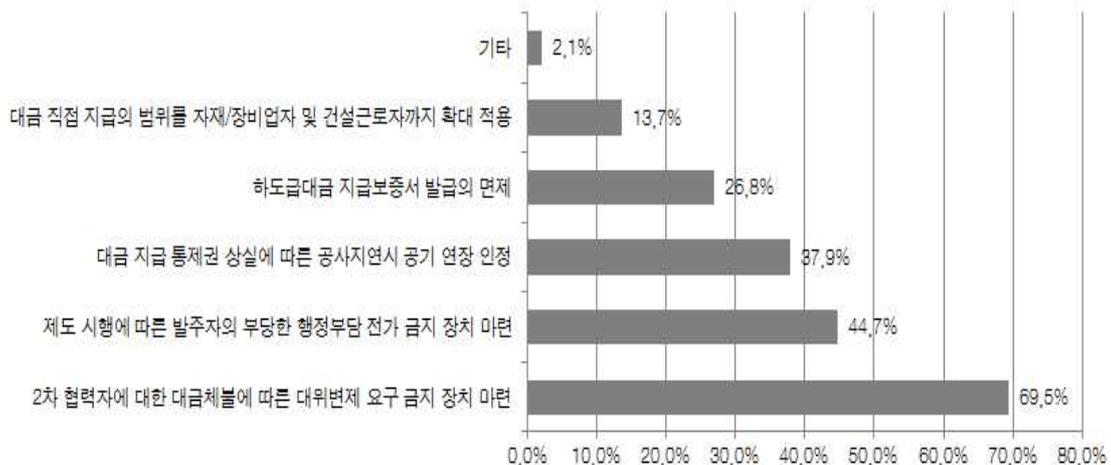
- 건설공사의 공사 대금 체불 문제를 실질적으로 개선하기 위하여 가장 우선적인 과제로, 일부 대금 체불 업체에 대한 보다 강력한 처벌이 필요(61.6%)할 것으로 조사됨.
- 다음으로, 건설공사 대금 관련 지급 보증의 실효성 제고(32.6%), 자재·장비업자 및 근로자에 대한 보호 장치 마련(28.9%), 발주자의 감시 및 통제 활동의 강화(20.0%) 순으로 나타남.
- 자재·장비업자 및 건설근로자에 대한 대금 직불제도 시행도 15.8%의 응답률을 기록

<그림 9> 공사 대금 체불 개선을 위한 과제(중복 응답)



- 공정위의 하도급대금 직접지급 확대 시행에 앞서 선결되어야 할 전제 조건으로는 하도급자의 대금 체불에 따른 원도급자의 대위변제 요구 금지 장치의 마련(69.5%)이 가장 높게 나타남.
- 이어서 제도 시행에 따른 발주자의 부당한 행정 부담 전가 금지 장치의 마련(44.7%), 대금 지급 통제권 상실에 따른 공기 지연시 공기 연장 인정(37.9%) 순으로 나타남.

<그림 10> 하도급대금 직접지급 확대 시행의 전제 조건(중복 응답)



- 건설현장 관계자들은 발주자의 관심과 지도·통제가 하도급대금 체불을 충분히 개선시킬 수 있을 것으로 판단하고 있음.
- 발주자의 지속적인 하도급대금 결제 현황 확인 등 강도 높은 통제와 감시 활동으로 상당 부분의 하도급대금 체불을 감소시킬 수 있을 것으로 보고 있음.

- 특히, 하도급대금 체불이 많이 발생하는 하도급업체와의 계약시 계약 조건(계약 해지 등)을 강화하는 등 강력한 제재가 필요하다고 지적함.
- 하도급대금 체불과 관련하여 그 발생 시점을 살펴보면, 주로 준공금을 지급하는 시기에 집중적으로 나타나는데, 이 시점에서 원도급자는 2차 협력자에 대한 대금 체불 발생시 현실적으로 대응하기 어려운 상황에 있어서 이에 대한 통제 장치가 필요하다는 의견임.

## 2. 정책 과제

### □ ‘하도급대금 직접지급 확대’ 재검토 필요

- 현재, 하도급대금의 체불을 막고 적기에 정당한 하도급 대가의 지급을 유도하는 다양한 규제와 시스템이 운영되고 있고, 이러한 제도들의 운영에 따라 하도급대금 지급과 관련된 불공정 행위가 감소 추세를 보이고 있음.
- 이런 상황에서 불공정 행위를 한 일부 건설업자를 규제하고자 하도급대금 직접 지급을 확대하는 것은 다수의 건실한 건설기업의 경영 및 공사 수행에 지장을 초래할 수 있음.
  - 하도급대금 지급을 확실하게 하기 위하여 ‘하도급대금 지급보증’을 운영하고 있지만, 우수한 건설기업의 경우 하도급대금 지급보증을 면제<sup>26)</sup>하는데, 이는 하도급대금 체불 등의 불공정 거래 가능성이 거의 없기 때문임.
- 공정위의 하도급대금 직접지급 확대는 ‘규제의 최소화’ 측면에서 재검토되어야 할 것으로 판단됨. 즉, 득(得)보다 실(失)이 많을 것으로 예상되는 규제는 재검토되어야 함.
  - 원도급자보다는 하도급자에서 하도급대금 불공정 행위가 많이 발생하여 2차 협력자(자재·장비 업체, 건설근로자)의 피해가 많이 발생하는 상황에서 공정위의 방침은 오히려 공사 대금 체불을 확대시킬 가능성마저 있음.
  - 건설기업의 자금 운용 애로와 공사 관리의 효율성을 저해할 수 있음.
  - 발주자 및 원도급자 등에게 과도한 행정 업무 부담을 지울 수 있음.

26) 「하도급법」 제13조의 2 및 동법 시행령 제8조(건설 하도급 계약 이행 및 대금 지급보증)의 규정에 따라 ‘회사체에 대한 신용평가 등급 A0 이상’ 획득한 기업을 대상으로 건설 하도급 대금 지급보증을 면제하고 있음.

## □ “건설공사대금 지급관리시스템”의 운용 재검토 및 자율 규제 유도

- 현행 조달청 「하도급 지킴이」와 서울시 「대금 e 바로」 시스템은 건설기업들의 내부 경영 활동에 해당하는 사적 영역을 지나치게 침해할 소지가 있고, 경영 및 건설 생산 효율성을 저해할 가능성이 높은바, 시스템 운영을 전면 재검토할 필요가 있음.
- 앞에서 살펴본 바와 같이 공사대금의 지급관리시스템을 획일적으로 사용하도록 하는 것은 사적자치의 원칙에 반하고, 목적의 타당성을 감안하더라도 원도급자의 재산권을 심각하게 제한하는 과잉금지의 원칙에 반하기 때문에 향후에도 지속적인 문제제기가 이어질 소지가 있음.
- 특히, 하도급대금 “인출 제한”은 실질적인 발주자의 하도급대금 직접지급으로 정상적인 기업의 자금 운용에 악영향을 미치고 공사관리의 효율성을 저해할 수 있음.
- 하도급대금의 체불을 근본적으로 막기 위해서는 공사에 참여하는 원도급자와 하도급자 및 2차 협력자들 간의 원활한 협력관계 구축에 초점을 맞춘 제도 개선이 필요함.
- 「건설법」 제48조 및 동법 시행령 제40조·제41조·제44조와 국토부 고시 제2014-593호 (2014.9.30)를 근거로 건설업자간 상호협력관계를 평가하고 있는바, 이 제도의 실효성을 제고하는 것이 필요함.<sup>27)</sup>
  - 발주자, 원도급자, 하도급자, 2차 협력자가 참여하는 ‘상생협의체’의 내실화 필요
  - 현재, 상호협력평가지 ‘상생협의체’ 운영을 권장<sup>28)</sup>, ‘상생협의체’의 활성화를 유도하기 위한 다양한 인센티브를 도입·확대하고, 발주자가 이를 적극 활용토록 하는 제도적 유인책도 필요함.

## □ 하도급대금 체불 행위에 대한 규제·처벌 강화 및 인센티브 확대

- 하도급대금 체불 및 미지급, 지연 이자·어음할인료 등 미지급, 부당한 하도급대금 결정 등 하도급대금과 관련된 불공정 행위를 한 자는 반드시 처벌을 해야 함.
- 특히, 처벌에 따른 비용이 불공정 행위를 통한 이득보다 더 커야만 하도급대금 불공정 행위의 예방이 가능함.

27) 평가 항목 : 1. 하도급 실적, 2. 협력업자 육성 부문의 평가 항목 ① 하도급대금 지급액의 적정성 ② 하도급대금 현금성결제비율 ③ 하도급대금 조기 지급 ④ 전자하도급계약 등, 상호협력평가 결과는 공공공사 입찰 및 시공능력평가액 산정시에 활용(PQ 및 적격심사 신인도 평가시 0.5~3점 가점, 시공능력평가액 산정시 최근 3년 간 건설공사실적 연평균액의 3~6% 가산).

28) 국토교통부 고시 제2014-593, “건설업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준”의 제6조(상생협의체 구성·운영).

- 하도급대금 관련 불공정 행위시 「하도급법」에서는 각 사안별로 시정조치<sup>29)</sup>, 과징금<sup>30)</sup>, 벌칙<sup>31)</sup>, 관계 기관 협조<sup>32)</sup> 등의 처벌을 할 수 있음.
- 향후 하도급대금 관련 불공정행위 적발시 처벌을 보다 엄격히 하는 것이 필요하고, 처벌의 강도를 높이는 방안도 생각해볼 수 있음.
- 현행 「건설법」과 「하도급법」에는 원도급자가 2회 이상 하도급대금 지급을 지체할 경우 발주자가 하도급대금을 직접 지급하도록 강행 규정화되어 있는데, 이를 원도급자가 1회 이상 하도급대금 지급을 지체한 경우로 관련 규제를 강화하는 것을 생각해볼 수 있음.
- ‘건설업자간 상호협력평가제도’, ‘하도급대금 직불실적신고평가제도’ 등 하도급대금 지급의 준수를 더욱 유인할 수 있는 인센티브제의 확대를 검토할 필요가 있음.
- 또한, 공사 대금 체불 이력이 없거나 체불이 예상되지 않는 업체들에 대해서는 하도급대금 직접지급제도와 온라인 대금 지급 대상에서 제외함으로써 실질적인 인센티브가 제공될 수 있도록 보완해야 함.

#### □ 건설근로자, 자재·장비업자 등 보호

- 건설 하도급 부조리 실태를 보면, 자재·장비 대금 체불과 노임 체불 등이 많이 발생하고 있는바, 건설 생산체계에서 하위 단계에 있는 사회적 약자인 자재·장비업자 및 건설근로자 등 2차 협력자에 대한 법적 보호 장치를 확대하는 것이 바람직할 것임.
- 「하도급법」 제13조 2항 및 「건설법」 제34조 2항에 의해 하도급 계약 체결시 원도급자는 하도급자에게 하도급대금 지급보증서를 의무적으로 교부토록 하고 있음.
- 「건설법」 제68조의 3, 64조의 3 등에 의해 2013년 6월부터 건설기계 임대차 계약시 최대 4개월분 한도 내에서 건설기계 대여금 지급보증을 의무화하고 있지만, 건설기계

29) 「하도급법」 제25조(시정조치) 발주자와 원사업자에 대하여 하도급대금 등의 지급, 법 위반 행위의 중지, 특약의 삭제나 수정, 향후 제발 방지, 그 밖에 시정에 필요한 조치를 명할 수 있음. 공정거래위원회는 시정조치를 받은 원사업자에 대하여 시정조치를 받았다는 사실을 공표할 것을 명할 수 있음.

30) 「하도급법」 제25조의 3(과징금) 하도급대금의 2배를 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있음.

31) 「하도급법」 제30조(벌칙) 위법의 내용과 수준에 따라 하도급대금의 2배 이하, 3억원 이하, 1억 5,000만원 이하의 벌금에 처함.

32) 「하도급법」 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) 공정위는 위반 수준에 따라 관계 행정기관의 장에게 입찰참가 자격 제한, 영업정지 등을 요구할 수 있음.

대여업자의 대금 체불 문제는 해소되지 않고 있음.

- 건설기계 대여대금의 체불은 2013년 35억 2,000만원, 2014년 49억 6,000만원, 2015년 10월 기준 41억 4,000만원으로 오히려 증가 추세를 보이고 있음.<sup>33)</sup>
- 또한 건설노조가 건설기계 조합원을 대상으로 실태조사를 한 결과, ‘건설기계 대여대금 지급보증서를 발급받은 적이 없다’는 응답이 전체 응답자의 78.3%로 조사됨.<sup>34)</sup>

<표 13> 하도급대금 및 건설기계 대여대금 지급보증서 미교부에 따른 처벌 현황

(단위 : 건)

위반 사유	2013년		2014년		2015년		종합	전문
	종합	전문	종합	전문	종합	전문		
건설기계 대여대금 지급보증서 교부 불이행	-	5	1	19	9	58	10	82
하도급대금 지급보증서 교부 불이행	249	42	199	54	67	28	515	124

자료 : 건설산업지식정보시스템(www.kiscon.net).

- 하도급대금 지급보증 혹은 기계대여금 지급보증서를 교부하지 않아 대금 체불로 이어지는 경우가 발생할 수 있는바, 미교부에 대한 제재 확대 등 하도급대금 지급보증의 실효성을 제고할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 건설근로자의 임금에 대한 지급보증제도의 신설을 고려할 수 있음.
  - 건설근로자들의 임금을 안정적으로 지급하기 위하여 건설근로자를 고용하는 원도급자와 하도급자가 임금에 대하여 지급보증을 할 수 있는 제도를 생각해볼 수 있음.
  - 「근로기준법」 제44조의 3(건설업 공사도급에 있어서의 임금에 관한 특례)과 같이 일정 기준(근로일수, 근로 유형 등)을 정하여 지급보증을 할 수 있도록 검토할 필요가 있음.
- 포클레인이나 덤프트럭 등 장비업자들의 경우, 건설근로자와 마찬가지로 개인이 대부분이나 사업자간의 계약으로 간주되어 대금 체불이 발생하더라도 민사소송 이외엔 해결 방안이 마땅치 않은 실정임.
  - 건설근로자의 경우, ‘노무비 구분관리 및 지급확인제도’를 통해 하도급업자가 건설근로자에게 임금을 지급했다는 확인 서류를 원도급업자에게 제출토록 하고 있음.
  - 실제로는 건설근로자와 마찬가지로 장비업자들의 경우 이러한 보호 장치가 없는데, 이에 대한 제도 개선도 필요함.<sup>35)</sup>

33) 머니투데이, 2015. 11. 8일자.  
 34) 건설경제신문, 2016. 4. 21일자.  
 35) 경인일보, 2016. 1. 4일자 참조.

## □ 발주자 및 감독관의 관리·감독 기능 강화

- 공사 대금의 체불과 관련하여 「건설법」과 「하도급법」상에서 다양한 제도적 장치를 마련하고 있는바, 건설공사에 참여하는 주체들이 적극적으로 공사 대금 체불 문제를 해결하려고 노력하는 것이 체불 문제를 근본적으로 막을 수 있는 방안임.
- 특히, 발주자의 역할이 중요한데 현행 하도급대금 체불 문제를 막기 위해 도입되어 있는 제도들을 엄격하게 시행하는 것이 매우 중요함.
  - 이러한 점을 고려할 때, 현행 제도만으로도 하도급대금 지급 여부의 확인 및 미이행 시 제재 수단이 있는바, 발주 담당 공무원이 적극적으로 관리·감독을 한다면 정책 목표를 충분히 달성할 수 있을 것으로 보임.
- 따라서 하도급대금 관련 불공정 행위에 대하여 발주자 및 공사 감독관의 감시·관리·감독을 보다 내실화하고, 원도급자와 발주자의 관리·감독의 범위와 책임 소재를 명확히 정하는 것이 필요함.

## □ 부실 업체의 퇴출 강화

- 궁극적으로 하도급대금, 노무비 등 공사 대금과 관련한 체불의 문제는 부실·부적격 업체에서 발생하는 것이 일반적이나, 부실·부적격 업체에 대한 퇴출을 지속적으로 강화할 필요가 있음.
- 부실·불법 건설기업은 능력 있는 업체들의 수주 기회를 박탈하여 동반 부실화시키는 한편, 시공 능력이 없는 채로 수주한 후 일괄 하도급 등을 통해 타 업체에 공사를 넘기고 차익만 수취함에 따라 공사비 부족과 현장관리 부실을 유발하고 결국 부실 공사, 공사 대금 및 임금 체불, 산재사고 등 각종 부작용을 초래하고 있음.
- 지난 2010년에서 2014년 6월까지 적발된 부실·불법 건설기업의 수는 모두 2만 8,673 개사<sup>36)</sup>에 달함. 따라서 건설업 등록증 불법 대여, 자본금 등록기준 미달 등 하도급대금 체불 등의 위험성이 높은 부실 업체에 대한 적발 및 퇴출을 지속적으로 강화할 필요가 있음.

36) 이태일리, 2014. 10. 12일자.

- 부실·불법 건설기업에 대한 지속적인 실태 조사 강화 필요
  - 특히, 전문건설기업에 대한 실태 조사를 강화할 필요가 있는데, 이는 전술한 바와 같이 2차 협력자와 하도급자 간의 하도급대금 체불 문제가 많기 때문임.
- 또한, 부실·부적격 업체들이 시장에서 자연스럽게 퇴출될 수 있도록 입찰제도의 변별력 강화와 보증기관의 심사 기능 강화 등도 함께 이루어져 함.

#### □ 기존 하도급대금 직접지급제도의 보완

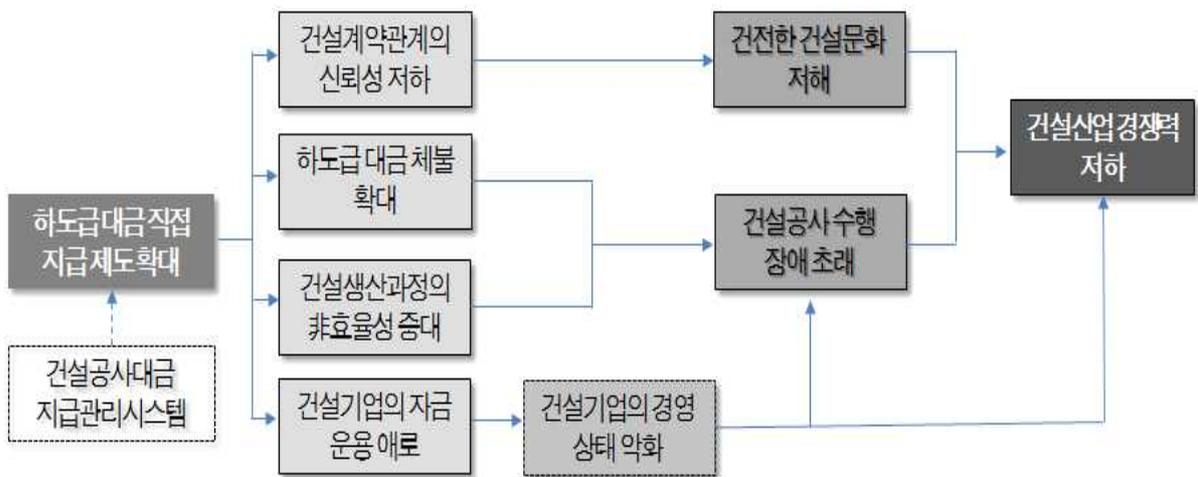
- 「건설법」과 「하도급법」상의 하도급대금 직접지급 사유에 해당하거나 원·하도급자 간의 합의 아래 자발적으로 하도급대금 직접 지급을 시행할 경우, 하도급 대금 체불 문제가 발생하여 원도급자가 피해를 입는 사례가 발생하고 있는바, 선의의 피해자를 방지하기 위한 보완 장치의 마련이 필요함.
- 발주자가 원도급자에게 하도급대금 지급 업무, 하도급자 및 근로자 등에 대한 대금 지급 확인 등의 행정 부담과 하도급자 부도 등에 따른 대금 체불이 발생할 경우 민원 접수 및 처리, 관련 행정 업무 등 발주자 업무를 전가해서는 안 됨.
- 또한 하도급자의 부도, 도피 등에 따라 원도급자에게 하도급대금에 대한 부당한 대위 변제 요구<sup>37)</sup>를 금지하는 장치 마련이 필요함.

37) 대한건설협회, 보도자료 참고자료, 2016. 4. 8.

## V. 맺음말

- 공정위는 2016년도 공공 발주 공사부터 하도급대금 직접지급을 확대 추진하며, 이를 위해 「하도급법」 시행령 개정 등을 추진하겠다고 발표함.
- 기획재정부는 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 시행령 개정(안)을 입법 예고하면서 조달청의 하도급 지킴이와 같은 건설공사대금 지급관리시스템에서의 하도급대금에 대한 “인출 제한”을 신설함으로써 사실상의 하도급대금 직접 지급을 추진하고 있음.
- 이에 대하여 건설업계는 물론, 건설노조에서도 반대 성명을 내는 등, 하도급대금 직접 지급의 확대에 대하여 반대하고 있는 상황임.

<그림 11> 하도급대금 직접지급제도 확대의 문제점



- 하도급대금 직접지급 확대 및 현행 건설공사대금 지급관리 시스템의 주요 문제점은 다음과 같음.
- 첫째, 하도급대금 직접지급제도는 건설공사 계약이라는 사인간의 계약 관계에서 당사자가 아닌 자에 의한 대금지급 체계이므로 계약상 당사자 일방의 권리를 부당하게 제약할 수 있어 사인(私人)간 거래 관계에 대한 과도한 개입이 될 수 있음.
- 둘째, 발주자로부터 건설공사 전반에 대한 책임을 위임받은 원도급자들의 경우 하도급자, 건설근로자 및 자재·장비업자 등에 대한 통제가 어려워져 공사 관리의 비효율이 초래되고, 건설기업의 자금 운용에 있어서도 애로 사항이 발생할 우려가 큼.

- 셋째, 공정위의 하도급대금 직접지급 확대는 공사 대금 체불이 실질적으로 하도급업체와 2차 협력자 간의 관계에서 주로 발생된다는 점에서 대책으로서 적합하지 않고, 오히려 체불을 양산할 수 있음.
  - 넷째, 현행 건설공사대금 지급관리 시스템은 개별 건설업체의 현장별 자금흐름과 공사 단가 등 건설 경영 및 생산 활동의 핵심 사항들을 노출시킬 수 있음. 특히, 특정한 계좌에 입금토록 하고, 입금시 발주자 승인 등 구체적으로 대금 지급의 형태 및 시행을 강제하는 것은 사적 자치를 심각하게 훼손할 수 있음.
  - 다섯째, 하도급대금 직접지급의 확대는 발주자 및 원도급자의 실질적인 업무 부담의 증가를 초래할 수 있음.
- 공사 대금 체불 문제와 관련하여 근본적인 정책적 대응을 위해서는 ‘하도급대금 지급의 확실성’ 제고와 ‘불공정 거래 행위의 예방’, 그리고 ‘규제의 최소화’라는 관점에서 정책의 실효성을 제고할 필요가 있음.
- 본 연구에서는 다음과 같은 정책 대안을 제시하였음.
- 첫째, 공정위의 하도급대금 직접지급 확대는 재검토되어야 함. 즉, 득보다 실이 많을 것으로 예상되는 규제는 재검토가 필요함.
  - 둘째, 조달청 「하도급지킴이」와 같은 건설공사대금 지급관리시스템의 전면적인 재검토가 필요하며, 실질적인 “상생협약체”의 운영 등 자율적인 규제가 이루어질 수 있도록 해야 함.
  - 셋째, 실제로 하도급 대금 체불이 많이 발생하는 건설근로자 및 자재·장비업자에 대한 법적 보호 장치의 확대가 필요하며, 자재·장비 대금 및 임금에 대한 지급보증의 실효성이 제고되어야 함.
  - 넷째, 건설공사에 참여하는 주체들이 적극적으로 공사 대금 체불 문제를 해결하려고 노력하는 것이 체불 문제를 근본적으로 막을 수 있는 방안이므로 우선은 발주자 및 공사 감독관의 감시 및 관리·감독을 보다 내실화해야 함.
  - 다섯째, 하도급대금, 노무비 등 공사 대금과 관련한 체불의 문제는 부실·부적격 업체에게서 발생하는 것이 일반적이므로, 부실·부적격 업체에 대한 퇴출을 지속적으로 강화할 필요가 있음.

- 건설산업의 건전한 발전과 경쟁력 제고 차원에서도 하도급대금 직접지급의 전면적 확대는 재고되어야 함.
  - 건설기업의 핵심 경쟁력 중 하나는 정밀한 공정 계획에 따라 하도급자를 효율적으로 관리하고, 전체 공사비관리와 품질관리, 안전관리 등 건설 현장의 제반 사항을 효과적으로 관리하여 정해진 기간에 양질의 시설물을 완공하는 것임.
  - 그러나 하도급대금 직접지급이 확대될 경우 건설기업의 건설현장에 대한 효과적인 관리 능력이 제약을 받아 건설기업의 핵심 경쟁력 향상을 기대하기 어렵고, 오히려 약화시킬 개연성이 큼.
  - 이는 결국 경쟁력 있는 건설산업의 발전에 부정적 영향을 미칠 것으로 우려됨.
  
- 하도급대금 체불 문제는 반드시 개선되어야 하고 이를 해결하기 위한 규제 강화는 당연히 추진되어야 함.
  - 그러나 해당 규제에 따른 예상 효과가 당초 목적을 충분히 달성하기 어렵고, 오히려 부정적 효과를 증폭시킬 가능성이 있다면 해당 규제는 전면 재고되어야 함.
  
- 특히, 규제 완화를 통해 국가 기간산업의 경쟁력을 향상시키고 경기 활성화를 추진하려는 국정 운영 방향을 감안할 때 하도급대금 직접지급 확대와 같은 규제 강화는 건설산업의 경쟁력을 약화시킬 것으로 우려되며, 현 정부의 규제 혁신 방향과도 배치될 것으로 보임.

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

김영덕(연구위원 · ydkim@cerik.re.kr)

최석인(연구위원 · sichoi@cerik.re.kr)