

하도급대금 지급보증제도의 합리적 개선 방안

- 전자적 대금지급시스템 사용 공사 중심 -

2020. 4

이광표 · 전영준

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요 약	i
제 1 장 연구 배경	1
제 2 장 하도급대금 지급보증제도와 전자적 대금지급시스템 현황	5
1. 하도급대금 지급보증제도의 주요 내용	5
(1) 하도급대금 지급보증금액과 지급보증서의 발급	6
(2) 하도급대금 지급보증기관의 지급보증 수수료와 보증금의 지급기준	10
(3) 하도급대금 지급보증 면제와 전자적 대금지급시스템 사용에 따른 면제 논란	12
2. 하도급 대금지급 관련 전산시스템 운영 현황과 기능	15
(1) 상생결제시스템 운용방식 및 기능	16
(2) 전자적 대금지급시스템 운용방식 및 기능	20
(3) 시사점 : 상생결제시스템과 전자적 대금지급시스템 비교 결과	25
제 3 장 하도급 대금지급 보호제도와 체불 실태	31
1. 하도급 대금지급 보호제도 운용 현황	31
2. 건설공사 하도급대금 체불 실태	35
제 4 장 하도급대금 지급보증제도 운용상 문제점	43
1. 불필요한 사회적 비용(세금 등) 부담	43
2. 원도급자의 하도급대금 지급보증서 발급금액 부담	50
3. 보증여유 한도 확대를 위한 원도급자의 예치금액 가중 부담	53
4. 발주자와 원도급자의 불필요한 행정부담	56
제 5 장 개선 방안(하도급대금 지급보증 면제 확대 방안)	59
1. 하도급대금 지급보증제도 개선 방향	59
2. (1안)전자적 대금지급시스템 사용시 하도급대금 지급보증 수수료 인하	61
3. (2안)전자적 대금지급시스템 사용시 하도급대금 지급보증 면제	63
(1) (2-1안)과 (2-2안) 구분 사유	63

(2) (2-1안)전자적 대금지급시스템 운용방식 개선과 기능 고도화 방안 68
(3) (2-2안)하도급대금 직접지급 의무화를 통한 하도급대금 지급보증 면제 확대 방안· 77

참고문헌 85

Abstract 87

〈표 차례〉

<표 II-1> 하도급대금 지급보증금액	7
<표 II-2> 하도급대금 지급보증서 발급금액 적용기준(산출내역서 계상시)	8
<표 II-3> 보증기관별 하도급대금 지급보증 보증료 산정 현황	10
<표 II-4> 하도급대금 지급보증금액 지급 사유	11
<표 II-5> 현행 하도급대금 지급보증 면제 사유	13
<표 II-6> 상생결제제도의 요건	17
<표 II-7> 전자적 대금지급시스템의 기능적 요건	22
<표 II-8> 주요 전자적 대금지급시스템 간 기능 비교	24
<표 II-9> 상생결제시스템과 전자적 대금지급시스템 비교	26
<표 III-1> 주요 하도급 대금지급 보호제도 현황	34
<표 III-2> 체불로 인한 행정처분 현황(종합/전문)	36
<표 III-3> 최근 5년간 체불로 인한 「건설산업기본법」 위반 행정처분 현황	37
<표 III-4> 최근 5년간 전문건설사업자의 기성공사대금 평균 수령기간 조사결과	38
<표 III-5> 전문건설사업자의 하도급 공사대금 수령 형태 평균 비율(2018년 기준)	39
<표 III-6> 전문건설사업자의 하도급공사 수취어음 평균 만기일 및 평균 부도 비율	39
<표 III-7> 하도급대금 지급보증서 미교부 사유(2018년 기준, 교부 면제공사 이외 사유)	40
<표 III-8> 국토교통부 소속·산하기관 대상 체불액 발생 현황(2014년~현재)	42
<표 IV-1> 연간 하도급대금 지급보증 발급 금액(수수료) 추정 결과(발주자 부담분)	49
<표 IV-2> 하도급대금 지급보증서 발급금액 산정방식 비교	51
<표 IV-3> 하도급대금 지급보증서 발급금액 초과에 대한 국토교통부 질의회신 응답사례	52
<표 IV-4> 종합건설업종별 법인사업자 예치금액(건설공제조합 사례)	54
<표 IV-5> 하도급대금 지급보증을 위한 발주자와 원도급자의 주요 업무	56
<표 V-1> 「채무자회생법」 제473조에 따른 재단채권의 범위	66
<표 V-2> 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 시행령 개정안	71
<표 V-3> 하도급대금 지급보증 면제 사유 개정을 위한 「건설산업기본법」 시행규칙 개정안	72
<표 V-4> 하도급대금 지급보증 면제 사유 개정을 위한 ‘하도급대금 지급관리시스템 지정고시’ 개정안	73
<표 V-5> 전자적 대금지급시스템을 사용하는 공공공사의 하도급대금 직접지급을 위한 「하도급법」 개정안	78

<표 V-6> 하도급대금 직접지급과 전자적 대금지급시스템 사용에 따른 하도급대금 지급보증 면제를 위한 「하도급법」 시행령 개정안	79
<표 V-7> 하도급대금 직접지급과 전자적 대금지급시스템 사용에 따른 하도급대금 지급보증 면제를 위한 ‘하도급대금 지급관리시스템 지정고시’ 개정안	79
<표 V-8> 하도급대금 직접지급을 통한 하도급대금 지급보증 면제방안 - 「건설산업기본법」 개정안	80
<표 V-8> 하도급대금 직접지급을 통한 하도급대금 지급보증 면제방안 - 「건설산업기본법」 시행규칙 개정안	81

<그림 차례>

<그림 II-1> 상생결제시스템 대금지급 흐름도	19
<그림 II-2> 전자적 대금지급시스템 대금지급 흐름도(체불e제로 사례)	23
<그림 V-1> 전자적 대금지급시스템 고도화 방안	70

요 약

제1장 연구 배경

- 정부는 원도급자의 하도급대금 미지급이나 지연 지급 등으로부터 하도급자를 보호하기 위해 하도급대금 지급보증제도를 운용 중이며, 하도급대금 체불 위험이 없거나 현저하게 낮은 경우에 한해 지급보증 면제 규정 또한 운영하고 있음.
 - 특히, 하도급대금 지급보증 면제 규정은 하도급자 보호 강화를 위해 지속적으로 축소·개정되어 왔으며, 관련 법령인 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서 상호 유사한 기준을 규정 중임.

- 다만, 현행 지급보증 면제 사유 중 하도급 대금지급 관련 전산시스템의 사용에 따른 면제는 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서 서로 상이하게 규정하고 있어, 원도급자에게 혼란을 야기할 소지가 높은 상황임.
 - 「하도급법」의 경우, 해당 법령에서 규정 중인 ‘하도급대금지급관리시스템’을 사용하여 원도급자 명의의 계좌를 거치지 않고 하도급자에게 대금을 지급하는 경우 지급보증을 면제하고 있는 반면, 「건설산업기본법」은 해당 면제 사유를 규정하고 있지 않음.

- 또한, 「건설산업기본법」 개정에 따라 지난 2019년 6월부터 공공공사에 대해 전자적 대금지급시스템의 사용이 의무화되면서, 향후 전산시스템 사용에 따른 하도급대금 지급보증 면제 규정에 대한 혼란은 더욱 가중될 것으로 전망됨.

- 이에 본 연구는 현행 하도급대금 지급보증제도에 대한 이해와 하도급 대금지급 관련 전산시스템에 대한 분석을 통해, 전자적 대금지급시스템 사용 확대에 따른 하도급대금 지급보증제도의 합리적 개선 방안(면제 확대 방안 등)을 제안함.

제2장 하도급대금 지급보증제도와 전자적 대금지급시스템 현황

1. 하도급대금 지급보증제도의 주요 내용

- ‘하도급대금 지급보증제도’는 지난 1997년 도입된 제도로, 원도급자의 하도급대금 지연 지급 또는 미지급이나 급격한 경영 악화 및 부도·파산 등에 따른 하도급대금 지급불능 상황으로부터 하도급자를 보호하기 위한 제도임.
 - 관련 법령을 살펴보면, 「건설산업기본법」 제34조제2항과 「하도급법」 제13조제1항에서 원도급자가 하도급계약(건설위탁) 체결시, 계약체결일로부터 30일 이내에 하도급자에게 대금 지급을 보증하도록 의무화함.
- 하도급대금 지급보증금액의 경우, 해당 제도를 규정 중인 양 법 모두 하도급 계약 기간과 기성 부분에 대한 대가 지급주기를 고려하여 산정하고 있으며, 지급보증 방법으로는 현금 등을 지급하거나, 보증업무를 담당할 수 있는 기관에서 발행하는 보증서의 교부를 통해 가능하도록 상세히 규정 중임.
 - 이 과정에서 다수의 원도급자는 보증기관으로부터 하도급대금 지급보증서를 발급받게 되며, 그 비용은 국토교통부장관 고시에 따른 산식 [(재료비+직접노무비+산출경비)×요율] 을 통해 산정하여 도급금액 산출내역서에 포함함.
 - 반면, 보증기관은 하도급대금 지급보증서 발급시 하도급대금 지급보증금액, 365일 중 보증기간 해당일수, 수수료율(기본요율) 또는 보증료율, 운용요율 등을 고려하여 보증료(보증수수료)를 산정하고 있음.
 - 이처럼 원도급자와 보증기관의 지급보증서 수수료 산정 방식은 서로 다른 상황이며, 그 결과 원도급자의 도급금액 산출내역서 내 보증수수료(예산)와 원도급자가 실제로 지급보증시 지출하는 비용(실 비용) 역시 차이가 있음.
 - 한편, 원도급자의 부도·파산·폐업 또는 회생절차 개시 신청 등으로 하도급대금을 지급할 수 없는 경우, 보증기관은 하도급자가 필요한 서류를 갖추어 보증금 지급을 요청한 날부터 30일 이내에 보증금액을 지급해야 함.

- 이러한 하도급대금 지급보증제도는 <표>와 같이 하도급대금 체불의 위험이 현저하게 낮은 경우에 한해 지급보증을 면제하는 규정을 운영 중임.
- 면제 사유는 하도급자 보호 강화를 위한 대금체불 위험 여부 및 이해관계자의 법령 개정 요구에 따라 지속적으로 축소되어 왔으며, 현재는 「건설산업기본법」과 「하도급법」이 상호 유사한 기준으로 규정되어 있는 상황임.
- 다만, 하도급대금지급관리시스템 사용에 따른 면제는 양 법에서 서로 상이하게 규정하고 있어 원도급자에게 혼란을 야기할 소지가 높음.

<표> 현행 하도급대금 지급보증 면제 사유

구 분	건설산업기본법	하도급법
면제 사유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1건의 하도급공사의 하도급금액이 1천만원 이하인 경우 ○ 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접지급한다는 뜻과 그 지급의 방법·절차에 관하여 발주자·수급인 및 하수급인이 합의한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원도급자가 하도급자에게 건설위탁시, 1건 공사의 공사금액이 1천만원 이하인 경우 ○ 발주자가 하도급대금을 직접 하도급자에게 지급하기로 발주자·원도급자 및 하도급자 간에 합의한 경우(30일 이내로 기한 설정 예정) ○ “하도급대금지급관리시스템”을 활용하여 발주자가 원도급자 명의의 계좌를 거치지 아니하고 하도급자에게 하도급대금을 지급하는 경우
삭제된 면제 사유 (삭제 예정 포함)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공제조합이 원도급자의 재산상태 등을 평가한 결과, 장관의 고시수준 이상인 경우 ○ 원도급자가 협력업자와 하도급 계약체결시 ① 협력관계 평가결과가 95점 이상이고, ② 신용평가기관이 실시한 연도 회사채평가에서 BBB+ 이상의 등급을 받았으며, ③ 원도급자와 하도급자가 서로 보증을 하지 않기로 한 경우 ○ 원도급자가 2개 이상의 신용평가기관이 실시한 연도 회사채평가에서 A 등급 이상을 받은 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신용평가업인가를 받은 신용평가회사가 실시한 신용평가에서 회사채에 대한 신용평가 등급 A0 이상 또는 기업어음에 대한 신용평가 등급 A2+ 이상인 경우 <2020.7.8. 삭제 예정>

- 또한, 지난 2018년 12월 「건설산업기본법」 개정에 따라 공공공사의 경우 전자적 대금지급시스템 사용이 의무화되었기에, 이러한 혼란이 더욱 가중될 것으로 예상되며, 해당 문제를 개선하기 위해서는 현재 서로 상이하게 규정되어 있는 「건설산업기본법」과 「하도급법」상의 대금지급시스템 사용에 따른 면제 사유를 동일한 수준으로 개정해야 할 것임.

- 특히, 이를 위해서는 현재 양 법에서 사용을 의무화하거나 유도하고 있는 전자적 대금지급시스템(「건설산업기본법」)과 하도급대금지급관리시스템(「하도급법」)에 대한 검토 및 조정이 우선적으로 이루어져야 할 것임.

2. 하도급 대금지급 관련 전산시스템 운영 현황과 기능

- 전술한 바처럼 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서 규정하고 있는 하도급대금지급 및 지급보증 의무 면제와 관련한 전산시스템은 서로 상이한 상황임.

- 「건설산업기본법」에서 규정 중인 ‘전자적 대금지급시스템’은 제34조제9항에 따라 「전자조달법」 제9조제2 제1항에 따른 전산시스템을 의미하며, 「하도급법」의 ‘하도급대금지급관리시스템’은 동법 시행령 제8조제6항에 따라 공정거래위원회 고시에 따른 ‘상생결제시스템’ 만으로 범위를 한정하고 있음.

- ‘상생결제시스템’과 ‘전자적 대금지급시스템’에 대한 검토 결과, 우선 양 시스템 모두 하도급자 또는 2차 이하 하도급자의 대금 지급을 보장하기 위한 시스템이나, <표>와 같이 운영 계좌 및 계좌의 소유권, 금융기관의 상환청구권 행사 여부 등에서 차이가 있는 것으로 파악됨.

- 상생결제시스템의 경우, 협력재단이 관리하는 예치계좌를 통해 하도급대금을 포함한 각종 대금을 자동으로 지급하고 있는 반면, 전자적 대금지급시스템은 인출제한 기능을 갖춘 원·하도급자 명의의 전용계좌(고정계좌, 노무비계좌 등)를 통해 공사(하도급)대금을 지급하고, 발주자가 이를 모니터링한다는 점에서 차이가 있음.

- 또한, 결제수단의 경우 상생결제시스템은 현금뿐 아니라 외상매출채권을 함께 운용하고 있으며, 금융기관이 하도급자의 외상매출채권에 대한 상환청구권을 행사할 수 없도록 약정함으로써 하도급자의 대금 회수를 보호하고 있음.
- 반면, 전자적 대금지급시스템은 대부분 현금만을 운영 중이며, 일부 시스템만이 외상매출채권을 함께 운용 중인 상황임.

<표> 상생결제시스템과 전자적 대금지급시스템 비교

구분	상생결제시스템	전자적 대금지급시스템	
주요 적용 분야 및 발주기관 유형	물품 구매 등 제조 분야의 공공기관 및 민간사업자	건설공사 및 SW 분야의 정부 및 지방자치단체, 공공기관	
운영 계좌	예치계좌 운영, 예치계좌 중 노무비계좌 별도 운영	원·하도급자 명의를 전용계좌 운영, 전용계좌는 고정계좌 및 선급계좌, 노무비계좌, 일반계좌로 구성	
계좌의 소유권	예치계좌에 입금된 금액의 소유권은 협력재단에 귀속	전용계좌로 입금된 금액은 해당 계좌의 명의로자에게 귀속	
대금지급 방식	예치계좌에서 하도급대금, 자재·장비대금, 노무비 등을 자동으로 지급	인출제한 기능이 있는 원·하도급자의 고정계좌를 통해 대금을 지급	
거래 종류	전자이체 방식과 B2B거래 방식 모두 운용	주로 전자이체 방식 운용 (일부 B2B거래 방식도 운영 중)	
결제수단	현금, 외상매출채권(상생매출채권)	현금	
대금지급 확인	실시간 대금지급 현황 모니터링 가능		
기타	금융기관이 하도급자에 대하여 상환청구권을 행사할 수 없도록 약정	-	
원도급자 대금체불 위험	지연 지급	예치계좌에서 대금지급일에 자동 지급	발주자가 대금지급 여부 확인, 전용계좌의 인출제한 기능으로 대금 보호
	부도·파산	① 예치계좌의 경우, 협력재단 명의로의 계좌로 원도급자에 대한 제3채권자의 압류 및 가압류 범위에 미해당 ② 금융기관이 상환청구권을 행사할 수 없도록 약정하여 하도급대금 회수 가능	전용계좌의 경우, 원도급자 명의로의 계좌로 부도·파산시 제3채권자의 압류 및 가압류 범위에 해당 →이 경우, 각종 세금, 제3채권자 등 선순위 채권자에게 대항력을 가질 수 없어 대금 체불 가능성 발생

- 이러한 양 시스템 간 차이는 결과적으로 원도급자의 경영위기나 부도·파산, 세금 체납 등에 따른 하도급대금 체불(미지급 및 지연 지급) 방지 측면에서 서로 다른 효과를 유발하고 있음.

- 구체적으로 살펴보면, 상생결제시스템은 하도급대금 등 각종 대금 지급시 발주자를 비롯한 각 사업자 소유의 계좌가 아닌 ① 협력재단이 운영하는 예치계좌를 통해 대금을 직접지급하고, ② 금융기관이 외상매출채권에 대해 상환청구권을 행사하지 못하도록 약정하여 원도급자의 부도·파산 등에 따른 하도급대금 체불 문제를 해결하고 있음.

- 반면, 전자적 대금지급시스템은 발주자가 하도급대금을 직접지급하는 경우를 제외하고는 원도급자 명의의 전용계좌를 통해 각종 대금을 지급하고 있기에, 원도급자의 전용계좌가 제3채권자에 의한 압류·가압류 대상에 포함되어 실질적으로는 하도급대금을 보호하지 못하는 상황에 처함.

- 지금까지 살펴본 양 시스템 간의 차이로 인해 현재 「하도급법」에서는 하도급대금 지급보증의 면제 사유로 상생결제시스템(하도급대금지급관리시스템)만을 인정하고 있는 것으로 이해됨.

- 이를 다시 「건설산업기본법」의 측면에서 검토해보면, 공공공사의 경우 전자적 대금지급시스템의 사용 의무화를 통해 하도급대금 체불 등의 위험을 감소시키고는 있지만, 상생결제시스템과 달리 원도급자의 부도·파산으로 인한 체불 위험으로부터 하도급대금을 온전히 보호하지는 못하기에, 하도급대금 지급보증의 면제 사유로 포함하기에는 한계가 있음.

- 이를 고려할 때, 향후 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서 전자적 대금지급시스템의 사용을 하도급대금 지급보증의 면제 사유로 포함하기 위해서는 원도급자의 부도·파산시 발생하는 하도급대금 체불 위험을 해결할 수 있는 방안 마련이 필요할 것으로 판단됨.

제3장 하도급 대금지급 보호제도와 체불 실태

1. 하도급 대금지급 보호제도 운용 현황

- 「건설산업기본법」 및 「하도급법」에서는 하도급대금 지급보증제 외에도 하도급대금 체불(미지급 및 지연 지급)로부터 하도급자를 보호하고, 하도급대금을 안정적으로 지급하기 위한 다양한 제도들을 운용하고 있음.
- 구체적으로 살펴보면, 우선 규제당국인 국토교통부 소관의 「건설산업기본법」에서는 ① ‘적정한 하도급대금’이 ② ‘안정적으로 지급’될 수 있도록 발주자의 하도급대금 직접지급 등을 포함한 각종 제도를 운용 중임.
- 또한, 경쟁당국인 공정거래위원회 소관의 특별법인 「하도급법」에서는 「건설산업기본법」에서 규정 중인 각종 제도를 중복적으로 규정하고 있을 뿐 아니라, 원도급자의 부당한 위탁취소나 반품, 감액, 대물변제 등을 금지함으로써 더욱 넓은 범위에 걸쳐 하도급자를 보호하고 있음.
- 이 외, 공공공사의 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서도 하도급자의 하도급대금을 보호하기 위한 각종 규정을 운영 중임.
- 한편, 이러한 제도 및 규정들의 시행 시기를 살펴보면, 다수의 제도가 하도급대금 지급보증제도(1997년) 시행 이후 신설되어 운영 중인 것을 확인할 수 있음.
- 이는 결국 동일한 목적을 위해 다수의 제도(규제)를 중복적으로 운용하는 것이기에, 향후 중복적 제도 운영으로 인한 사회적 낭비를 줄이기 위해서는 불필요한 제도 경감을 통해 사회적 편익을 극대화하기 위한 노력이 필요함.
- 특히, 하도급대금 지급보증제도의 경우 제도 신설 이후 동일한 목적의 다양한 제도들이 신설·운영 중인 만큼, 향후 하도급대금 체불을 사전에 방지하거나 그 위험이 현저하게 낮은 경우에 한해서는 면제 사유를 확대해 나갈 필요가 있음.

2. 건설공사 하도급대금 체불 실태

- 현행 하도급대금 지급보증제도의 효과와 향후 지급보증 면제조건의 확대 가능성을 가늠하기 위해서는 하도급자의 불필요한 피해 방지가 우선되어야 하기에, 현재 건설공사에서의 하도급대금 체불 실태에 대한 명확한 파악이 필요함.
- 전반적인 하도급대금 체불 실태 파악을 위해 체불로 인한 행정처분 현황을 살펴본 결과, 하도급대금 체불은 '원·하도급자' 간의 1차 하도급 관계에서보다 '하도급자와 2차 이하 하도급자'와의 관계에서 주로 발생하고 있는 것으로 나타남.

<표> 체불로 인한 행정처분 현황(종합/전문)

(단위 : 건)

구분	합계	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
소계	1,376	247	333	279	249	209	59
종합	277	35	51	48	65	66	12
건설업체	20%	14%	15%	17%	26%	32%	20%
전문	1,099	212	282	231	184	143	47
건설업체	80%	86%	85%	83%	74%	68%	80%

- 또한, 전문건설사업자의 '하도급대금 수령 형태'를 살펴본 결과, 전액 현금 및 현금성 어음대체결제 비율이 89.0%에 달하는 것으로 조사되어, 전액 어음 및 현물 지급에 따른 어음할인 등의 문제는 급격히 감소하고 있는 것으로 파악됨.
 - 어음 결제 비중(10.1%)에는 현금과 어음을 함께 지급한 비중을 포함하고 있기에 실제 어음 결제 비중은 10.1%보다 낮은 상황으로 해석 가능함.
 - 더구나 실제 하도급 공사대금의 수취어음 평균 부도 비율이 5년 평균 1.2%에 불과하고, 평균 만기일 또한 60일 이하의 비중이 50.3%에 달하는 점(2018년 기준)을 고려할 때, 어음할인(시중은행 및 제2금융권, 사채시장 할인)을 통한 하도급자의 피해 발생은 매우 낮을 것으로 판단됨.

<표> 하도급 공사대금 수령 형태 평균 비율(2018년 기준)

(단위 : %)

현금	어음	어음대체 결제수단(현금성)				대물	기타
		외상매출	기업카드	구매론	네트워크론		
84.3%	10.1%	0.7%	3.7%	0.3%	0.0%	0.4%	0.4%

<표> 전문건설사업자의 하도급공사 수취어음 평균 만기일 및 평균 부도 비율

(단위 : %)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
하도급 대금 수취어음 평균만기일	30일 이하	5.1%	7.3%	5.8%	5.1%	7.2%
	31~60일	30.4%	41.0%	36.2%	46.2%	43.1%
	61~90일	33.7%	32.8%	36.6%	30.4%	32.9%
	91~120일	23.9%	15.3%	17.7%	16.5%	13.8%
	121일 이상	4.6%	3.7%	3.7%	1.9%	3.0%
하도급대금 수취어음 평균 부도 비율		1.6%	1.0%	1.2%	0.3%	1.9%

- 지금까지 살펴본 바와 같이, 원·하도급자 관계에서 하도급대금 체불이 완전히 근절되었다고 볼 수는 없지만, 하도급자 대표 단체에서 조사한 결과임에도 불구하고 체불의 발생 강도와 횟수는 그간 상당 부분 개선된 것으로 판단됨.
 - 이는 규제·경쟁 당국의 노력과 건설참여자 스스로 불공정거래 관행에 대한 인식 확산, 개선에 대한 자구노력이 함께 이루어진 결과로 볼 수 있음.
 - 특히, 공공공사의 경우 그간 하도급대금 체불 방지를 위한 중층적 제도를 구축하여 실제 체불 발생은 극히 일부인 것으로 판단됨.

- 결과적으로 현재 중층적으로 운영하고 있는 하도급대금 체불 방지와 관련된 제도들이 산업 내 공정한 시장환경 조성에 있어 실효성을 갖추고 있는 것으로 판단되며, 이에 하도급대금 지급보증 면제 사유 확대 추진에도 산업 내 불공정행위 발생 가능성은 극히 적을 것으로 예상됨.

제4장 하도급대금 지급보증제도 운용상 문제점

1. 불필요한 사회적 비용(세금 등) 부담

- 지금까지 살펴본 것처럼 「건설산업기본법」과 「하도급법」을 통해 하도급대금 지급을 보호하기 위한 다양한 제도들을 중층적으로 운영한 결과, 건설하도급 거래 관계에서의 대금 체불은 지속적인 감소세로 파악됨.
- 이러한 상황에서, 하도급대금 지급보증제도의 소관 부처 및 재정 당국은 해당 제도의 실익에 비해 불필요한 비용(세금 등)이 낭비되고 있는 상황은 아닌지 확인해 볼 필요가 있음.
 - 현행 하도급대금 지급보증 관련 비용은 지급보증서 발급비용을 도급금액 산출내역서에 표기하도록 규정함으로써 공공 발주자가 부담 중인 상황임.
- 실제 하도급대금 지급보증을 위해 발주자가 부담하는 비용을 추정한 결과, 공공 공사의 경우 연간 약 300억원 내외의 비용이 소요되는 것으로 추정되고, 민간공사까지 포함하면 약 1,200억원의 비용이 소요되고 있는 것으로 추정됨.
 - 참고로, 해당 추정금액은 발주자 부담분만을 추정한 것으로, 실제 원도급자가 발행하는 하도급대금 지급보증서 발급금액의 경우 발주자가 예산에 반영하는 비용보다 큰 비용이 소요되는 것이 일반적임.

2. 원도급자의 하도급대금 지급보증서 발급금액 부담

- 원도급자는 하도급대금 지급보증서 발행 과정에서 보증기관에 보증수수료를 납부해야 하며, 그 비용은 국토교통부장관이 고시하는 기준에 따라 도급금액 산출내역서상에 명시함으로써 보전받을 수 있음.

- 하지만, 보증기관이 하도급대금 지급보증서 발행시 운용하고 있는 보증수수료의 경우 각 기관별 산식과 요율을 통해 산정하고 있어, 발주자가 예산 수립시 산정하는 국토교통부고시에 따른 발급금액과 차이가 발생하는 상황임.
- 물론, 도급내역 산출내역서상의 금액과 실제 보증수수료 중 초과 지출 대상이 달라질 수는 있겠지만, 국토교통부 질의회신 등을 검토한 결과 원도급자의 실제 소요비용이 도급금액 산출내역서상 금액을 초과하는 경우가 발생 중임.
- 하지만, 현행 규정상 도급금액 산출내역서상의 금액이 실제 소요비용을 초과하는 경우에 대한 정산만 가능하여 원도급자가 그 초과금을 부담해야 함.
 - 이를 고려할 때, 향후 원도급자가 지출한 하도급대금 지급보증서 발급비용이 발주자가 계상한 비용을 초과하는 경우에 대한 정산규정 마련이 필요함.

3. 보증여유 한도 확대를 위한 원도급자의 예치금액 가중 부담

- 원도급자는 각종 계약의 체결과 이를 이행하는 과정에서 건설업 등록기준인 보증가능금액확인서를 발급받은 보증기관으로부터 하도급대금 지급보증을 비롯한 각종 보증을 발급해야 함.
 - 이를 위해 원도급자는 업종별 자본금의 100분의 25 이상 60 이하의 범위에서 보증기관에 담보를 제공하거나 현금을 예치하여 조합원으로 가입해야 함.
 - 이후 원도급자가 보증기관의 조합원으로서 각종 보증 발행을 수행하기 위해서는 업무거래약정을 체결해야 하며, 이 과정에서 업무거래를 할 수 있는 한도액인 약정거래한도액(약정금액)과 보증별 여유 한도를 산출함.
- 한편, 원도급자는 업의 영위를 위해 사업의 입찰 및 계약, 공사수행 과정에서 하도급대금 지급보증을 비롯한 각종 금융성 보증을 지속적으로 시행해야 하기에, 보증여유 한도가 부족할 가능성이 상시 존재함.

- 이를 해결하기 위해서는 해당 보증기관으로부터 신규 보증을 받기 위한 보증여유 한도를 추가적으로 확보해야 하며, 이는 조합원의 추가출자 등을 통해서만 해결 가능함. 이러한 원도급자의 추가출자는 기업의 현금흐름상 경제적 부담으로 이어질 수밖에 없음.
- 더구나 건설산업은 타 산업과는 달리 영업이익(매출액영업이익률)이 5% 내외에 불과하고, 매출채권회전을 또한 광업을 제외하고는 전(全) 산업 중 가장 낮은 수준이기에, 보증여유 한도 증액을 위한 예치금액 가중은 기업경영 측면에서 분명 부담으로 작용될 수밖에 없는 상황임.

4. 발주자와 원도급자의 불필요한 행정부담

- 다양한 하도급 대금지급 보호제도와 하도급대금 체불 발생 현황의 계속된 감소세를 종합·고려할 때, 하도급대금 지급보증 과정에서 발생하는 각종 부가업무는 원도급자뿐만 아니라 발주자에게도 불필요한 행정부담으로 다가올 수 있음.
- 하도급대금 지급보증제도 관련 업무만을 한정하더라도 원도급자의 지급보증서 신청 및 교부, 발급기관의 건설산업종합정보망 등록뿐 아니라, 하도급대금 보호를 위해 발주자의 등록사항 확인 및 시정 요구, 지급보증서 교부 확인(공공공사) 등의 업무를 중층적으로 규정하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 현행 하도급대금 지급보증제도는 면제 사유를 축소하고 관리·감독을 강화하는 등 점점 규제가 강화되는 방향으로 운영되고 있는 상황임.
- 물론, 원도급자의 부도·파산에 따른 하도급대금 보호 측면을 고려하면 지급보증의 필요성은 인정되나, 낮은 하도급대금 체불 발생 현황과 수취어음 평균 부도율 등을 종합·고려하면, 현재 중층적으로 규정되어 있는 발주자와 원도급자의 불필요한 행정업무를 경감할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요한 시점임.

제5장 개선 방안(하도급대금 지급보증 면제 확대 방안)

- 낮은 하도급대금 체불 발생 현황과 현행 하도급대금 지급보증제도의 운용상 문제점, 그리고 최근 공공공사에 한해 사용이 의무화된 전자적 대금지급시스템으로 인한 대금지급 환경의 변화 등을 종합·고려할 때, 향후 하도급대금 지급보증제도의 개선(면제 사유 확대 등)은 불가피할 것으로 판단됨.
- 전자적 대금지급시스템 사용에 따른 하도급대금 지급보증제도의 개선(면제 확대 등) 방안은 ‘(1안)합리적 수준으로 하도급대금 지급보증 수수료를 인하하는 방안’과 ‘(2안)하도급대금 지급보증을 면제하는 방안’으로 구분 가능함.
- 구체적으로, (1안)은 전자적 대금지급시스템을 사용하는 경우 인출제한 및 모니터링 기능을 통해 사업참여자 모두 하도급대금 등 각종 대금의 흐름을 파악할 수 있기에, 해당 시스템을 사용하는 건설공사에 한해 하도급대금 지급보증 수수료를 인하하는 방안임.
 - 이 방안은 해당 제도의 문제점 등을 해소할 수 있는 근원적 개선 방안이라 할 수는 없으나, 민간공사에서의 전자적 대금지급시스템 사용을 유도하여 하도급대금 체불이 발생 가능한 사각지대를 해소한다는 측면에서 상생협력 방안으로 실효성을 갖추고 있다고 판단됨.
 - 또한, (1안)의 경우 보증기관의 지급보증 수수료 인하율은 전자적 대금지급시스템의 사용 효과와 손해율 등 수수료 인하요인을 검토하여 각 보증기관의 상황에 맞게 그 인하 폭을 자율적으로 결정할 수 있어야 할 것임.
- 다음으로, (2안)의 경우 전자적 대금지급시스템의 사용시 지급보증을 면제하는 방안임. 물론, 현행 전자적 대금지급시스템을 사용하더라도 원도급자의 부도·파산에 따른 하도급대금 체불 위험을 완전히 해소할 수는 없기에, 시스템 사용시 하도급대금 체불 발생 가능성을 해소하는 방안도 함께 고려하여야 함.

- 이에 따라 (2안)은 전자적 대금지급시스템의 사용시 하도급대금 지급보증을 면제하더라도 제3자의 압류·가압류 등으로 인한 하도급자의 피해가 발생하지 않도록, 그 개선 방안을 다시금 다음의 2가지 방안으로 구분해 볼 수 있음.

- 첫 번째 세부 방안(2-1안)으로는 중소기업청의 상생협력시스템과 유사한 운영 방식과 기능을 갖춰 하도급자의 공사대금 채권(외상매출채권)에 대해 제3자가 압류·가압류를 신청할 수 없도록 하는 ‘전자적 대금지급시스템의 운영 방식 개선과 기능 고도화 방안’을 고려할 수 있음.

- 이는 발주자가 하도급대금을 직접지급하지 않으면서 원·하도급자의 공사대금을 구분하여 지급하는 방안이 요구되며, 해당 방안은 전자적 대금지급시스템 별 발주자가 계좌 개설 은행과 신탁약정을 체결하여 해결 가능함.

- 참고로, 영국에서 하도급대금의 체불 방지를 위해 공공공사의 대금 지급시 운영 중인 PBA(Project Bank Account) 방식 또한 신탁계좌를 통해 원·하도급대금을 구분하여 지급하고 있음.

- 다만, 원·하도급대금을 구분하여 지급함에 따른 원도급자의 하도급자에 대한 관리역량 약화 현상을 보호하기 위해, 원·하도급대금을 구분하여 지급하는 과정에서 추가적으로 원도급자의 시스템상 승인을 거치도록 하는 방안 또한 함께 고려 가능함.

- 두 번째 세부 방안(2-2안)은 (2-1안)과는 달리 기존 제도의 보완을 통해 하도급대금을 보호하는 ‘하도급대금 직접지급 의무화를 통한 하도급대금 지급보증 면제 확대 방안’임.

- (2-2안)은 전자적 대금지급시스템을 사용하는 공공공사에 한해 발주자의 하도급대금 직접지급 사유로 포함하는 것을 의미함. 단, 해당 경우, 하도급대금 직접지급제의 시행 시점은 원·하도급자 간 계약체결 시점과 동일하게 이루어져야만 제3채권자로부터 하도급대금을 보호할 수 있기에, 하도급대금 직접지급제의 확약 시점 역시 원·하도급자 간 계약체결 시점으로 한정해야 할 것임.

제 1 장 연구 배경

- 우리 건설산업은 산업의 발전이나 외부 환경 변화에 따라 필요한 규제를 계속해 신설하고 강화해 온 대표적 산업으로, 그동안 산업 내 규제의 종류나 강도 등이 지속적으로 증대되어 왔음.
- 하지만, 이러한 과정에서 유사 목적의 제도 또는 규제가 중층적으로 생성되면서, 최초 제도(규제) 도입시의 목적을 상실하게 되는 경우도 최근 다수 발생하고 있음.

- 특히, 하도급대금 관련 제도의 경우 그 대표적인 사례로, 정부는 원도급자¹⁾의 하도급대금 미지급이나 지연 지급 등으로부터 하도급자를 보호하기 위해 하도급대금 지급보증제도를 운용함과 동시에 하도급대금의 직접지급 등 동일 목적의 다양한 제도(규제)를 중복적으로 운용하고 있음.
- 하도급대금 지급보증제도는 건설하도급 거래 관계에서 하도급자 보호를 위해 「건설산업기본법」과 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 「하도급법」)을 통해 규정 중인 제도로, 원도급자의 하도급 계약체결시 체결일로부터 30일 이내 하도급대금을 지급보증하도록 의무화하고 있음.

- 또한, 하도급대금 지급보증제도는 소규모 공사 등 하도급대금의 체불 위험이 없거나 현저하게 낮은 경우에 한해서는 지급보증 면제 규정 또한 운용 중임.
- 하도급대금 지급보증 면제 규정은 해당 제도의 신설 이후 하도급자 보호 강화를 위해 지속적으로 축소·개정되어 왔으며, 현재는 「건설산업기본법」과 「하도급법」이 상호 유사한 기준을 규정하고 있음.
- 구체적으로, 양 법 모두에서 1천만원 이하의 소규모 공사나 발주자·원도급자·하도급자 간 합의를 통해 발주자가 하도급대금을 직접지급하는 경우, 원도급자의 하도급대금 지급보증을 면제하고 있음.

1) 우리 법령의 경우, 원도급자와 하도급자를 칭하는 용어가 관련 법에 따라 상이한 상황임. 구체적으로, 「건설산업기본법」에서는 원도급자와 하도급자를 각각 수급인과 하수급인으로, 「하도급법」에서는 원사업자와 수급사업자로, 「민법」에서는 도급인과 수급인으로 칭하고 있음. 이에 본 연구에서는 내용 이해의 편의성을 높이기 위해 법률적 용어는 아니나 통상적으로 사용하는 원도급자와 하도급자라는 명칭을 사용함.

- 다만, 현행 지급보증 면제 사유 중 하도급 대금지급 관련 전산시스템의 사용에 따른 면제는 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서 서로 상이하게 규정하고 있어, 원도급자에게 혼란을 야기할 소지가 높은 상황임.²⁾
 - 「하도급법」의 경우, 해당 법령에서 규정 중인 ‘하도급대금지급관리시스템’을 사용하여 원도급자 명의의 계좌를 거치지 않고 하도급자에게 대금을 지급하는 경우 하도급대금 지급보증을 면제하고 있는 반면, 「건설산업기본법」은 해당 면제 사유를 규정하고 있지 않음.
- 또한, 「건설산업기본법」 개정에 따라 지난 2019년 6월부터 공공공사에 대해 전자적 대금지급시스템의 사용이 의무화되면서, 향후 전산시스템 사용에 따른 하도급대금 지급보증 면제 사유에 대한 혼란은 더욱 가중될 것으로 전망됨.
 - 물론, 이러한 혼란은 전산시스템 사용에 따른 면제 규정의 차이로 인한 부분도 있겠지만, 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서 규정 중인 ‘전자적 대금지급시스템’과 ‘하도급대금지급관리시스템’이 서로 상이한 시스템이기에³⁾, 그 혼란은 더욱 높아질 것으로 예상됨.
 - 특히, 양 시스템은 운영 계좌의 종류나 계좌의 소유권 등의 차이로 대금 운용방식에는 차이가 있으나, 하도급대금을 보호하기 위해 제공하는 기능은 유사하기에 혼란은 더욱 가중될 수밖에 없는 상황임.
- 이와 관련하여 정부 및 관련 부처 또한 최근 계속된 관련 협·단체의 건의에 따라 이러한 상황을 인지하고 검토한 바 있으나, 원도급자의 경영 악화에 따른 압류·기압류 문제 발생시 전산시스템별 하도급자 보호 여부의 불분명함으로 인해 소극적 제도 개선에 그치고 있는 상황임.

2) 「하도급법」에 따른 지급보증 면제 사유 중 신용평가 등급에 따른 면제는 2019년 9월 공정거래위원회가 입법 예고한 「하도급법」 시행령 개정안이 최근(2020년 3월) 의결됨에 따라 3개월 후부터 삭제 운용 예정이며, 이를 고려할 때 「건설산업기본법」과 「하도급법」상 면제 규정의 차이는 전산시스템 사용에 따른 면제 사유로 한정됨.

3) 「하도급법」상 하도급대금지급관리시스템은 현재 공정거래위원회 고시에 따른 상생결제시스템만으로 그 범위를 한정하고 있으며, 「건설산업기본법」상 전자적 대금지급시스템은 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」(이하 「전자조달법」)에서 요구하는 기능을 갖춘 시스템을 의미함.

- 이에 본 연구는 관련 법령을 통해 규정 중인 현행 하도급대금 지급보증제도에 대한 이해와 하도급 대금지급 관련 전산시스템에 대한 분석을 통해, 전자적 대금지급시스템 사용 확대에 따른 하도급대금 지급보증제도의 합리적 개선 방안(면제 확대 방안)을 제시하고자 함.
 - 특히, 「하도급법」에서 하도급대금 지급보증의 면제 사유로 규정 중인 ‘하도급대금지급관리시스템’과 「건설산업기본법」에서 공공공사의 경우 사용을 의무화하고 있는 ‘전자적 대금지급시스템’의 계좌 운용방식, 소유권, 대금지급 방식 등을 중점적으로 검토하여, 각 전산시스템 사용에 따른 현행 하도급대금 지급보증 면제 규정상 차이를 이해함.
 - 이 외에도 우리 정부가 하도급대금의 안정적 지급을 위해 운영 중인 각종 제도와 하도급대금의 실제 체불 실태를 검토하여, 현행 하도급대금 지급보증제도의 문제점과 함께 개선의 필요성을 인식함.
- 상술한 연구 목적과 방법 등을 고려하여 본 연구자료를 다음과 같이 구성함(<그림 I-1> 참조).
 - 2장에서는 하도급대금 지급보증 면제 규정을 비롯한 지급보증 금액과 방법 등 현행 하도급대금 지급보증제도의 주요 내용을 검토하고, 현재 국내에서 운영하고 있는 하도급대금 지급 관련 전산시스템별(하도급대금지급관리시스템과 전자적 대금지급시스템) 기능을 분석하여, 전산시스템 사용에 따른 현행 하도급대금 지급보증 면제 규정의 타당성을 검토함.
 - 하도급대금 지급보증제도는 하도급대금 체불로부터 하도급자를 보호하기 위한 제도인 만큼, 3장에서는 현재 우리 법령을 통해 중층적으로 운용 중인 하도급 대금지급 보호제도 현황과 실제 건설하도급 현장의 체불 실태를 분석하여, 하도급대금 지급보증제도 개선에 따른 하도급자의 손실 또는 피해 가능성과 함께 해당 제도의 한계 및 문제점 도출을 위한 기반 사항을 검토함.
 - 4장에서는 2장과 3장에서 분석·검토한 결과를 토대로, 현행 하도급대금 지급보증제도의 운용상 문제점(불필요한 사회적 비용 부담, 원도급자의 보증기관에 대한 예치금액 가중 부담, 발주자·원도급자의 행정부담 등)을 구체적으로 파악하여, 해당 제도 개선의 필요성을 이해함.

- 마지막으로 5장에서는 4장에서 살펴본 하도급대금 지급보증제도의 운용상 문제점과 공공공사에 대해 사용이 의무화된 전자적 대금지급시스템 등을 고려한 합리적 개선 방안(면제 규정의 확대 등)을 제시함.
- 본 연구에서 제안하는 하도급대금 지급보증제도의 개선 방안은 우선 하도급 대금지급 관련 전산시스템의 사용에 따른 지급보증 면제 규정 차이로 인한 혼란을 방지할 수 있을 것으로 판단됨.
- 또한, 장기적 관점에서는 하도급대금 지급보증제도로 인한 불필요한 사회적 비용 부담이나 발주자·원도급자의 행정부담 등 현행 제도 운용상 한계점을 일부 해소해 나갈 수 있을 것으로 기대됨.

제 2 장 하도급대금 지급보증제도와 전자적 대금지급시스템 현황

- 본 장에서는 공공공사의 전자적 대금지급시스템 사용 의무화에 따른 기존 하도급대금 지급보증 체계의 한계점과 개선 필요성을 파악하기 위해 우선 해당 제도의 주요 내용을 검토함.
- 하도급대금 지급보증제도는 관련 법령인 「건설산업기본법」과 「하도급법」을 통해 그 발급절차와 지급 사유, 지급보증금액 및 지급보증 수수료 산정기준, 지급보증 면제 규정 등을 구체적으로 규정 중이며, 현행 제도 운용상 한계점 등을 파악하기 위해서는 해당 내용에 대한 구체적인 검토가 우선적으로 이루어져야 함.
- 또한, 현재 관련 법령에서는 하도급 대금지급과 관련한 전산시스템 사용에 따른 하도급대금 지급보증 면제 사유를 상이하게 규정 중이기에, 운영 중인 시스템별 기능 분석을 통해 면제 사유의 타당성을 검토함.
 - 건설공사의 하도급대금 지급시 사용 중인 시스템은 「하도급법」에 따른 ‘하도급대금 지급관리시스템’과 「건설산업기본법」에서 공공공사에 한해 사용을 의무화하고 있는 ‘전자적 대금지급시스템’으로 구분할 수 있으며, 양 시스템의 운용방식과 기능 등을 분석하여 현행 하도급대금 지급보증 면제 사유의 타당성을 검토함.

1. 하도급대금 지급보증제도의 주요 내용

- ‘하도급대금 지급보증제도’는 건설공사의 하도급 계약시, 원도급자의 하도급대금 지연 지급 또는 미지급이나 급격한 경영 악화 및 부도·파산 등에 따른 하도급대금 지급불능 상황으로부터 하도급자를 보호하기 위해 지난 1997년 도입된 제도임.
- 제도 도입 당시인 1997년 이전에는 원도급자의 부도·파산 등에 따른 하도급대금 지급불능 상황으로부터 하도급자를 보호하기 위한 제도가 부재하였기에, 1996년 12월

30일 「하도급법」과 「건설산업기본법」의 일부 및 전부 개정을 통해 각각 1997년 4월과 7월부터 제도를 시행함.

- 관련 법령의 내용을 살펴보면, 「건설산업기본법」 제34조제2항과 「하도급법」 제13조제1항에서는 원도급자가 하도급계약(건설위탁) 체결시, 계약체결일로부터 30일 이내에 하도급자에게 대금 지급을 보증하도록 의무화하고 있음.
- 이러한 하도급대금 지급보증은 건설공사의 하도급 계약이 신의성실의 관계에서 이행되도록 하도급자의 원도급자에 대한 계약이행보증과 쌍무계약적 원칙⁴⁾에 입각하여 상호의무화하도록 규정 중임.
- 하도급대금 지급보증제도의 주요 내용을 살펴보면, 다음과 같이 요약 가능함.

(1) 하도급대금 지급보증금액과 지급보증서의 발급

- 하도급대금 지급보증금액은 <표 II-1>의 산식에서 나타내듯, 「건설산업기본법」 및 「하도급법」 모두 하도급 계약 기간과 기성 부분에 대한 대가 지급주기를 고려하여 산정하도록 규정하고 있음.⁵⁾
- 원도급자가 지급보증해야 할 하도급대금은 (하도급)공사기간이 4개월 이하인 경우와 4개월을 초과하는 경우로 구분하고 있음.
- 공사기간이 4개월을 초과하는 경우는 다시 (하도급대금)대가 지급주기가 2개월 이내인 경우와 2개월을 초과하는 경우로 구분하여 (최대)지급보증 금액을 차등하도록 규정 중임.

4) 쌍무계약의 당사자는 상대방의 채무가 이행기에 있으면 상대방에 대하여 이행을 청구할 수 있음. 즉, 당사자 일방이 자기 채무를 이행하지 않거나 이행에 따른 결과물을 제공하지 않은 채 상대방에게 채무이행을 청구할 경우 상대방은 그 이행을 거절할 수 있는 권리인 동시에 이행의 항변권을 지님. 이러한 원칙에 입각하여 「하도급법」 제13조의2 제5항은 원도급자가 하도급대금 지급보증을 하지 않을 경우 하도급자는 원도급자에게 계약이행을 보증하지 않을 수 있다고 명시하고 있으며, 이는 원도급자의 하도급대금 지급보증과 하도급자의 계약이행보증이 쌍무계약적 성질을 지니고 있는 것으로 해석 가능함.

5) 「건설산업기본법」 시행규칙 제28조제1항, 「하도급법」 제13조의2 제1항.

<표 II-1> 하도급대금 지급보증금액

구 분		특 징
공사기간이 4개월 이하인 경우		계약금액에서 선급금을 제외한 금액
공사기간이 4개월을 초과하는 경우	기성 부분에 대한 대가 지급주기가 2개월 이내인 경우	$\text{보증금액} = \frac{\text{하도급계약금액} - \text{계약상 선급금}}{\text{공사기간(개월수)}} \times 4$
	기성 부분에 대한 대가 지급주기가 2개월을 초과하는 경우	$\text{보증금액} = \frac{\text{하도급계약금액} - \text{계약상 선급금}}{\text{공사기간(개월수)}} \times \text{기성 지급주기(개월수)} \times 2$

- 하도급대금 지급보증의 방법 또한 현금 등⁶⁾을 지급하거나, 「건설산업기본법」에 따른 각 공제조합 또는 타 법령에 따라 보증업무를 담당할 수 있는 기관⁷⁾에서 발행하는 보증서의 교부를 통해 가능하도록 상세히 규정 중임.
- 이 외에도 「건설산업기본법」 및 「하도급법」에서는 하도급대금 지급보증 미이행에 따른 하도급자의 불필요한 피해 방지를 위해, 후술하는 바와 같이 중층적으로 사업 참여자별·추진절차별 업무를 구체적으로 규정하고 있으며, 이에 대한 이행을 의무화하고 있음.
- 우선, 우리 법령은 원도급자가 보증기관으로부터 하도급대금 지급보증서 발급 시 소요되는 비용을 도급금액 산출내역서에 포함하도록 명시⁸⁾하여 발행에 따른 비용 부담의 주체를 발주자로 명확히 규정하고 있음.
- 이에 따라 발주자는 <표 II-2>의 요율과 산식을 적용하여 하도급대금 지급보증서 발급시 소요되는 비용을 계상하여야 함.

6) 「하도급법」 제13조의2 제5항에 따라 현금의 범위는 체신관서 또는 은행법에 따른 은행이 발행한 자기앞수표를 포함함.

7) 「보험업법」에 따른 보험회사, 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금, 「은행법」에 따른 금융기관, 「전기공사공제조합법」에 따른 전기공사공제조합, 「정보통신공사사업법」에 따른 정보통신공제조합, 「주택도시보증공사」, 「소방산업의 진흥에 관한 법률」에 따른 소방산업공제조합 및 다른 법령에 따라 보증업무를 담당할 수 있는 기관 중 공정거래위원회가 정하여 고시하는 기관.

8) 「건설산업기본법」 제34조제3항.

- 도급금액 산출내역서상의 하도급대금 지급보증서 발급비용은 국토교통부장관의 고시에 따른 산식((재료비+직접노무비+산출경비)×요율)을 통해 산정되며, 산식 내 해당 요율은 공사의 규모⁹⁾와 종류 등을 고려하여 0.068%에서부터 0.084%까지 최소 적용 요율을 규정하고 있음.

<표 II-2> 하도급대금 지급보증서 발급금액 적용기준(산출내역서 계상시)

구 분		요 율	산 식
50억원 미만		0.081%	(재료비+직접노무비+산출경비)×요율
50억원 이상~100억원 미만		0.080%	
100억원 이상~300억원 미만		0.075%	
300억원 이상	건축	0.068%	
	토목(산업설비 포함)	0.071%	
턴키·대안공사		0.084%	

주 : 1) 상기 적용 요율은 최소한의 적용 요율임.

2) 공사 규모는 공공공사의 경우 '추정가격', 민간공사의 경우 「건설산업기본법」 시행령 제8조제1항의 공사 예정금액을 의미함.

자료 : 국토교통부고시(제2016-921호), 하도급대금 지급보증서 발급금액 적용기준.

- 또한, 하도급대금 지급보증 발급기관은 「건설산업기본법」 제34조제5항에 따라 원도급자에게 하도급대금 지급보증서를 발급하거나, 발급변경 또는 보증계약 해지시 발주자 및 하도급자에게 관련 내용을 즉시 통보하도록 규정하고 있음.
- 보증기관이 통보해야 할 내용¹⁰⁾ 또한 「건설산업기본법」 시행규칙 제28조제4항 각호를 통해 구체적으로 규정 중임.
- 보증기관으로부터 지급보증 관련 내용을 통보받은 발주자는 해당 내용을 확인해야 하며, 보증내용이 적정하지 않을 시 원도급자에게 시정을 요구하도록 책무를 부여하고 있음.¹¹⁾

9) 하도급대금 지급보증서 발급금액 산정을 위한 공사 규모는 공공공사의 경우 '추정가격', 민간공사의 경우 「건설산업기본법」 시행령 제8조제1항에 따른 공사예정금액을 의미함.

10) 하도급대금 지급보증기관이 발주자 및 하도급자에게 통보해야 할 내용 : ① 발급연월일, ② 하도급 계약명 및 하도급계약금액, ③ 보증금액 및 보증기간, ④ 보증채권자, 발급자의 성명(법인인 경우 상호 및 대표자 성명), ⑤ 발주자의 상호 및 성명(국가·지방자치단체 또는 「건설산업기본법」 시행령 제34조의5에 따른 공공기관인 경우에는 해당 기관의 명칭), ⑥ 보증계약을 해지한 경우 해지일자 및 해지사유.

11) 「건설산업기본법」 제34조제6항.

- 이와 더불어 공공공사¹²⁾의 경우 발주자에게 의무적으로 원도급자가 하도급자에게 하도급대금 지급보증서를 교부하였는지 여부를 확인하도록 규정 중임.¹³⁾
- 이 외에도 발주자는 원도급자가 도급금액 산출내역서에 명시한 하도급대금지급보증액의 사용 여부를 확인할 수 있으며, 이 과정에서 필요시 원도급자에게 지출내역에 대한 증빙서류 제출을 요구할 수 있도록 규정¹⁴⁾하고 있어 하도급대금 지급보증 미발급을 원천 봉쇄하고 있음.
- 한편, 「건설산업기본법」에 따른 건설공사에 해당하지 않는 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사의 경우 역시 개별 법령에서 하도급대금 지급보증에 대해 「하도급법」을 준용함과 더불어 표준하도급계약서 사용을 권장하고 있어 지급보증을 의무화하고 있음.
- 전기공사와 소방시설공사의 경우 하도급계약 체결시 계약서에 「하도급법」 제13조2에 따른 하도급대금 지급보증서의 발급에 관한 사항을 의무적으로 포함¹⁵⁾하도록 하면서, 공정거래위원회의 ‘전기공사 표준하도급계약서’, ‘소방시설공사업종 표준하도급계약서’ 사용을 권장¹⁶⁾하고 있음.
- 정보통신공사는 전기공사와 소방시설공사와 달리 계약서 내 하도급대금 지급보증서 발급에 관한 사항을 포함하도록 명시하고 있진 않으나¹⁷⁾, 「정보통신공사업법」 제26조제4항을 통해 「하도급법」을 준용하도록 규정 중임.
- 또한, 동법 시행령 제26조제2항을 통해 공정거래위원회의 ‘정보통신표준도급계약서’의 사용을 권장하고 있기에, 전기공사와 소방시설공사처럼 하도급대금 지급보증을 의무화하고 있는 것으로 이해됨.

12) 국가 및 지방자치단체와 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업 및 준정부기관과 「지방공기업법」 제49조 및 제76조에 따른 지방공사 및 지방공단이 발주하는 공사.

13) 「건설산업기본법」 시행령 제34조의4 제7항.

14) 「건설산업기본법」 시행령 제34조의4 제2항 및 제3항.

15) 「전기공사업법」 제11조제1항 및 「동법」 시행령 제9조제1항 제8호와 「소방시설공사업법」 제21조의3 제2항 및 「동법」 시행령 제11조의3 제8호.

16) 「전기공사업법」 시행령 제9조제2항 및 「소방시설공사업법」 시행령 제11조의3 제2항.

17) 「정보통신공사업법」 시행령 제26조제1항 각호.

(2) 하도급대금 지급보증기관의 지급보증 수수료와 보증금의 지급기준

- 전술한 바와 같이 원도급자가 하도급대금 지급보증서를 발급받을 수 있는 보증기관은 「하도급법」¹⁸⁾을 통해 구체적으로 규정하고 있으며, 이에 해당하는 대표적인 건설 관련 보증기관으로는 건설공제조합, 전문건설공제조합, 주택도시보증공사, 엔지니어링공제조합 등이 있음.
- 각각의 보증기관들은 하도급대금 지급보증서 발급시 받는 보증료(보증수수료)를 <표 II-3>의 산식과 요율 등에 따라 산정하고 있음.
 - 구체적으로, 원도급자의 보증료는 하도급대금 지급보증금액, 365일 중 보증기간 해당일수, 수수료율(기본요율) 또는 보증료율, 운용요율 등을 고려하여 산정 중임.
 - 이때 보증기관별 수수료율 및 보증료율, 운용요율은 보증 대상공사의 종류와 규모, 보증기관에서 평가한 원도급자의 신용등급 등에 따라 서로 다르게 운영하고 있는 상황임.
 - 상술한 바와 같이 보증기관의 수수료 산정방식은 <표 II-2>의 국토교통부고시에서 제시하고 있는 방식과 다르며, 그 결과 원도급자의 도급금액 산출내역서 내 명시된 하도급대금 지급보증 수수료(예산)와 원도급자가 실제로 하도급대금 지급보증 시 지출하는 비용(실 비용)은 차이가 발생하게 됨.

<표 II-3> 보증기관별 하도급대금 지급보증 보증료 산정 현황

보증기관	요율	보증료 산정 산식
건설공제조합	(수수료율) 연 0.72~1.25%	보증금액×(수수료율±운용요율) ×(보증기간 해당일수/365)
전문건설공제조합	(수수료율) 연 0.786 %	
주택도시보증공사	(보증료율) 연 0.171~1.546%	보증금액×보증료율 ×보증기간에 해당하는 일수/365
엔지니어링공제조합	(기본요율) 연 0.70%	보증금액×기본요율×보증기간(일)/365 ×(1±운용요율)

주 : 해당 보증기관의 홈페이지에서 제시하고 있는 요율 및 보증료 산정 산식을 기준으로 함.

18) 「하도급법」 제13조의2 제5항.

- 한편, 하도급대금 지급보증의 지급 사유를 살펴보면, 보증기관은 하도급자가 <표 II-4>에 해당하는 사유¹⁹⁾로 인해 필요한 서류를 갖추어 보증금의 지급을 요청할 경우 하도급자에게 30일 이내에 <표 II-1>에 해당하는 보증금액을 정액으로 지급해야 함.²⁰⁾
- 다만, 보증금 지급요건 충족 여부, 지급액에 대한 이견 등 불가피한 사유가 존재하는 경우²¹⁾, 보증기관은 하도급자에게 이를 통지하고 30일 동안 보증금의 지급을 보류할 수 있으며, 하도급자와 합의한 경우 15일 범위 내에서 한 차례 기간을 연장할 수 있음.²²⁾

<표 II-4> 하도급대금 지급보증금액 지급 사유

관련 법령	하도급대금 지급보증금액 지급 사유
「하도급법」 제13조의2 제6항 각호 및 동법 시행령 제8조제5항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원도급자가 당좌거래정지 또는 금융거래정지로 하도급대금을 지급할 수 없는 경우 ○ 원도급자의 부도·파산·폐업 또는 회사회생절차 개시 신청 등으로 하도급대금을 지급할 수 없는 경우 ○ 원도급자의 해당 사업에 관한 면허·등록 등이 취소·말소되거나 영업정지 등으로 하도급대금을 지급할 수 없는 경우 ○ 원도급자가 지급하여야 할 하도급대금을 2회 이상 수급사업자에게 지급하지 아니한 경우 ○ 원도급자가 「기업구조조정 촉진법」에 따라 관리절차의 개시를 신청한 경우 ○ 발주자에 대한 원도급자의 공사대금채권에 대하여 제3채권자가 압류·가압류를 하였거나 원도급자가 해당 공사대금채권을 제3자에게 양도한 경우 ○ 신용카드업자 또는 금융기관이 하도급자에게 상환청구를 할 수 있는 어음대체결제수단으로 하도급대금을 지급한 후 원도급자가 해당 신용카드업자 또는 금융기관에 하도급대금을 결제하지 않은 경우 ○ 원도급자가 하도급자에게 하도급대금으로 지급한 어음이 부도로 처리된 경우 ○ 원도급자가 하도급자로부터 지급기일 이후 2회 이상 하도급대금 지급에 관한 최고를 받고도 이행하지 않은 경우

19) 「하도급법」 제13조의2 제6항 각호 및 동법 시행령 제8조제5항.

20) 「하도급법」 제13조의2 제6항 전단.

21) 「하도급법」 시행령 제8조제3항에 따르면, '보증금 지급요건 충족 여부, 지급액에 대한 이견 등 불가피한 사유가 있는 경우'를 다음과 같이 규정하고 있음.

① 보증기간 동안 원도급자 및 하도급자의 계약이행 여부가 불명확하여 자료보완이 필요하다고 인정하는 경우, ② 지급하여야 할 기성금(명칭을 불문하고 계약이행에 따른 대가로 지급되는 것을 말한다)에 대하여 원도급자와 하도급자 사이에 이견이 있는 경우

22) 「하도급법」 시행령 제8조제4항.

(3) 하도급대금 지급보증 면제와 전자적 대금지급시스템에 사용에 따른 면제 논란

- 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서는 하도급대금 지급보증에 대해 <표 II-5>와 같이 하도급대금 체불의 위험이 현저하게 낮은 경우에 한해 지급보증을 면제하는 규정을 운영 중임.
- 이러한 면제 규정을 운영하는 것은 불필요한 하도급대금 지급보증 수수료(발주자의 예산) 낭비를 방지함과 더불어 발주자와 원도급자의 행정력 낭비를 막기 위한 목적인 것으로 추정됨.
- 다만, 면제 사유의 경우 하도급자 보호 강화를 위한 대금체불 위험 여부 및 이해관계자의 법령 개정 요구에 따라 지속적으로 축소되어 왔으며, 현재는 「건설산업기본법」과 「하도급법」이 상호 유사한 기준으로 규정되어 있는 상황임.²³⁾

23) 해당 법령별 면제 사유의 변경 현황을 살펴보면, 우선 「건설산업기본법」의 경우 하도급대금 지급보증제를 법령에 명시한 이후 다음 3가지 면제 사유를 삭제함. ① 공제조합이 원도급자의 재산상태 등을 평가한 결과 장관의 고시수준 이상인 경우, 2002.09. 삭제, ② 원도급자가 협력업자와 하도급 계약체결시 협력관계 평가결과가 95점 이상이고, 신용평가기관의 연도 회사채평가 결과가 BBB+ 이상이며, 원도급자와 하도급자가 상호 간 보증하지 않기로 한 경우, 2012.12. 삭제, ③ 원도급자가 2개 이상의 신용평가기관에서 실시한 연도 회사채평가에서 A등급 이상을 받은 경우, 2014.2. 삭제.

한편, 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접지급한다는 뜻과 그 지급의 방법 및 절차에 관해 발주자-원도급자-하도급자가 합의한 경우(하도급직불제) 하도급대금 지급보증을 면제하는 조항은 1991.9. 이후 신설되어 운영 중이며, 하도급금액 규모에 따른 면제 사유의 경우 최초 제도 신설시 3천만원을 기준으로 운영되었으나(1997년), 2005년 7월 해당 기준을 4천만원으로 상향하였고, 다시금 2012년 1천만원으로 하향하여 운영 중임.

「하도급법」의 경우 지난 2019년 9월 입법 예고한 동법 시행령 개정안이 최근(2020년 3월) 의결됨에 따라, 2020년 7월부터 하도급대금 지급보증 면제 사유 중 ‘신용평가회사가 실시한 평가에서 회사체에 대한 신용평가 등급 A0 이상 또는 기업어음에 대한 신용평가 등급 A2+ 이상인 경우’는 폐지하고, 3자 간(발주자-원도급자-하도급자) 합의에 따른 면제 사유(하도급직불제)의 경우 ‘계약체결일로부터 30일 이내’에 직접지급 합의가 이루어진 경우로 면제 범위를 축소하여 운영될 예정임.

이 외 「하도급법」에서 규정한 하도급금액 규모에 따른 하도급대금 지급보증 면제 사유는 지난 2013년 해당 기준이 기존 4천만원에서 1천만원으로 개정되어 「건설산업기본법」과 동일한 기준으로 운영 중이나, 「건설산업기본법」과 다른 면제 기준으로 ‘하도급대금지급관리시스템 활용에 따른 면제’를 2016년 12월 신설하여 2017년 6월 이후 운영 중임.

<표 II-5> 현행 하도급대금 지급보증 면제 사유

구분	건설산업기본법	하도급법
면제 사유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1건의 하도급공사의 하도급금액이 1천만원 이하인 경우 (최초 3천만원→2005.7.1. 4천만원 →2012.12.5. 1천만원) ○ 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접지급한다는 뜻과 그 지급의 방법·절차에 관하여 발주자·수급인 및 하수급인이 합의한 경우 <1999.9.1. 신설> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원도급자가 하도급자에게 건설위탁시, 1건 공사의 공사금액이 1천만원 이하인 경우 (최초 3천만원→2005.7.1. 4천만원 →2013.11.27. 1천만원) ○ 발주자가 하도급대금을 직접 하도급자에게 지급하기로 발주자·원도급자 및 하도급자 간에 합의한 경우(30일 이내로 기한 설정 예정) <1999.3.31. 신설> ○ "하도급대금지급관리시스템"을 활용하여 발주자가 원도급자 명의의 계좌를 거치지 아니하고 하도급자에게 하도급대금을 지급하는 경우 <2016.12.27. 신설>
삭제된 면제 사유 (삭제 예정 포함)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공제조합이 원도급자의 재산상태 등을 평가한 결과, 장관의 고시수준 이상인 경우 <2002.09.18. 삭제> ○ 원도급자가 협력업자와 하도급 계약체결 시 ① 협력관계 평가결과가 95점 이상이고, ② 신용평가기관이 실시한 연도 회사채평가에서 BBB+ 이상의 등급을 받았으며, ③ 원도급자와 하도급자가 서로 보증을 하지 않기로 한 경우 <2012.12.5. 삭제> ○ 원도급자가 2개 이상의 신용평가기관이 실시한 연도 회사채평가에서 A 등급 이상을 받은 경우 <2014.2.6. 삭제> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신용평가업인가를 받은 신용평가회사가 실시한 신용평가에서 회사채에 대한 신용평가 등급 A0 이상 또는 기업어음에 대한 신용평가 등급 A2+ 이상인 경우 <2020.7.8. 삭제 예정>

- 이와 관련하여 현재 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서 규정하고 있는 하도급대금 지급보증 면제 사유 중 하도급대금지급관리시스템 사용에 따른 면제는 양 법에서 서로 상이하게 규정하고 있어 원도급자에게 혼란을 야기할 소지가 높음.

- 또한, 지난 2018년 12월 「건설산업기본법」 개정에 따라 공공공사의 경우 전자적 대금지급시스템 사용이 의무화되었기에, 이러한 혼란이 더욱 가중될 것으로 예상되며, 자칫 양 법 모두에 대한 이해가 부족할 경우 위법의 여지가 존재함.

- 「하도급법」과 「건설산업기본법」이 서로 상이한 면제 규정을 운영하고 있기에, 타 산업과 달리 건설위탁의 경우 원도급자가 「건설산업기본법」상의 전자적 대금지급시스템을 사용하더라도 「하도급법」상의 하도급대금지급보증 면제를 포기해야 하는 상황이 발생하며, 반대의 경우 「건설산업기본법」상의 의무화 규정(공공공사의 경우)을 위반하는 위법의 여지가 존재함.
- 또한, 「건설산업기본법」상의 전자적 대금지급시스템은 후술할 내용에서 살펴볼 수 있듯이, 대부분 「하도급법」에서 규정한 ‘발주자가 원도급자 명의의 계좌를 거치지 않고 하도급자에게 하도급대금을 지급’하는 시스템 기능을 갖추고 있기에 이에 대한 혼란이 발생할 가능성이 더욱 큰 상황임.
- 하도급자의 권익 보호와 관련한 연구를 주로 수행하는 대한건설정책연구원 또한 관련 연구²⁴⁾를 통해 양 법에서 규정하고 있는 지급보증 면제 사유의 차이를 지적함과 더불어 하도급대금지급시스템이 대금 지급과 관련한 불공정행위 예방에 효과가 있다는 연구 결과를 발표한 점을 고려하면, 향후 원도급자의 제도 개선 요구는 더욱 커질 것으로 전망됨.²⁵⁾

- 이러한 문제를 개선하기 위해서는 현재 서로 상이하게 규정되어 있는 「건설산업기본법」과 「하도급법」상의 대금지급시스템 사용에 따른 면제 사유를 동일한 수준으로 개정해야 할 것임.

- 하지만, 현재 양 법에서 사용을 의무화하고 있거나 유도하고 있는 전자적 대금지급시스템(「건설산업기본법」)과 하도급대금지급관리시스템(「하도급법」)은 소관 부처 및 적용 법령 등의 차이로 하도급자 보호를 위한 요구 기능이 서로 상이할 것으로 판단됨.

24) 이종광·박승국(2017), 「건설공사 하도급대금 지급보증서 발급 확대방안」, 대한건설정책연구원 및 박승국(2019), 「하도급대금 지급보증 면제 제도 개선방안」, 대한건설정책연구원 참조.

25) 또한, 중소벤처기업부의 최근 발표자료에 따르면, 원도급자의 부도·파산에 따른 대금채불 위험과 관련하여 하도급대금지급시스템 활용을 통해 상생결제제도에 따른 예치계좌를 사용하여 제3채권자의 압류·가압류로부터 안전하다고 발표한 점을 고려하면, 시스템 사용을 통한 하도급대금의 실질적 채불 위험은 매우 낮은 것으로 판단되는 상황임. 건설산업TF 회의자료(2020), “상생결제 운영 현황 및 하도급 대금지급 기능”, 중소벤처기업부.

- 향후, 「건설산업기본법」과 「하도급법」 상의 대금지급시스템 사용에 따른 면제 사유를 동일하게 적용하기 위해서는 이에 대한 검토 및 조정이 우선적으로 이루어져야 할 것임.
- 이를 위해서는 우선적으로 불필요한 하도급자 피해 방지를 위해 「건설산업기본법」의 전자적 대금지급시스템과 「하도급법」의 하도급대금지급관리시스템의 기능 일원화 및 고도화가 필요함.
- 또한, 「건설산업기본법」의 경우 공공공사에 있어 전자적 대금지급시스템의 사용을 의무화하고 있을 뿐, 이를 하도급대금 지급보증의 면제 사유로 규정하고 있지 않기에 이에 대한 보완이 이루어져야 할 것임.
- 「하도급법」의 경우는 「건설산업기본법」상의 전자적 대금지급시스템이 하도급대금지급관리시스템의 조건을 만족할 경우(하도급법에서 규정한 수준의 하도급대금 보호체계를 구축할 경우) 전자적 대금지급시스템 또한 하도급대금지급관리시스템과 마찬가지로 하도급대금 지급보증 면제 범위로 인정해야 할 것임.

2. 하도급 대금지급 관련 전산시스템 운영 현황과 기능

- 전술한 바와 같이 현재 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서 규정하고 있는 하도급 대금지급 및 지급보증 의무 면제와 관련한 전산시스템은 서로 상이한 상황임.
- 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 하도급대금 지급을 위한 ‘전자적 대금지급시스템’은 동법 제34조제9항에 따라 「전자조달법」 제9조2제1항에 따른 전산시스템을 의미함.
- 반면, 「하도급법」에서 규정하고 있는 하도급대금 지급보증 면제와 관련한 전산시스템은 ‘하도급대금지급관리시스템’으로, 동법 시행령 제8조제6항에 따라 공정거래위원회 고시²⁶⁾에 따른 ‘상생결제시스템’만으로 범위를 한정하고 있음.
- 여기서 ‘상생결제시스템’은 산업통상자원부 고시 「상생결제시스템 결제대금예치계좌 운영요령」 제2조제1호에서 규정하고 있는 시스템을 의미함.

26) 하도급대금 지급관리시스템 지정 고시(공정거래위원회고시 제2017-8호).

- 이처럼 「하도급법」에서 모든 전자적 대금지급시스템을 면제 범위로 인정하지 않은 것은, 해당 제도의 도입 당시 하도급자의 부당한 피해 방지²⁷⁾를 위해 요구되는 기능을 충족하는 시스템으로는 ‘상생결제시스템’이 유일하였기 때문으로 추정됨.
- 「하도급법」에 따른 하도급대금 지급보증 면제를 위한 하도급대금지급관리시스템 지정 당시, 이미 건설 분야에서는 하도급지킴이(조달청), 대금e바로(서울시), 체불e제로(한국철도시설공단) 등 중앙정부 및 지방자치단체, 공공발주기관이 구축한 다양한 전자적 대금지급시스템을 활용 중인 상황이었음.
- 하지만, 이러한 시스템 중 하도급자의 부당한 피해 방지를 위해 원도급자 명의의 계좌를 거치지 않고 하도급대금 등을 발주자가 직접지급할 수 있는 전산시스템은 산업통상자원부가 구축한 ‘상생결제시스템’이 유일하였기에, 당시 공정거래위원회는 ‘하도급대금지급관리시스템’으로 ‘상생결제시스템’만을 지정한 것으로 판단됨.²⁸⁾
- 이에 본 연구는 「건설산업기본법」 개정에 따라 공공공사에 사용이 의무화된 전자적 대금지급시스템을 「하도급법」과 같이 하도급대금 지급보증의 면제 사유로 포함하는 것의 적정성(양 법의 일원화)을 검토하기 위해, 현재 건설 및 타 산업에서 사용 중인 각종 대금지급시스템의 기능적 특성과 차이점을 다음과 같이 분석함.

(1) 상생결제시스템 운용방식 및 기능

- 우선, 「하도급법」에서 하도급대금 지급보증 면제 사유로 지정한 하도급대금지급관리시스템인 중소벤처기업부의 ‘상생결제시스템’에 대해 살펴보면 다음과 같음.
- 상생결제시스템은 「조세특례제한법」 제7조의4에 따른 ‘상생결제제도’가 적용된 시스템으로, 상생대기업 또는 공공기관의 신용으로 2차 이하 단계의 협력기업(하도급자)들이 낮은 금융비용으로 납품 대금을 조기 현금화할 수 있고, 안전하게 대금을 회수할 수 있도록 지원하는 기업 간 결제시스템을 의미함.²⁹⁾

27) 하도급대금의 직접지불 합의와 전자적 대금지급시스템의 사용에도 불구하고 원도급자의 채무 등으로 인해 하도급대금의 미지급이 발생하는 경우로 인한 피해.

28) 공정거래위원회 보도참고자료(2017.5.8), “하도급대금지급관리시스템 지정 고시” 제정(안) 행정예고.

29) 상생결제시스템 결제대금예치계좌 운영요령(중소벤처기업부고시 제2017-5호) 제2조제1호.

- '상생결제시스템 결제대금예치제와 운영요령'에 따르면, 상생결제제도는 「조세특례제한법」 시행령 제6조의4 제2항에서 규정하고 있는 <표 II-6>의 모든 요건을 충족하는 결제방법을 의미함.
- 또한, 상생결제제도가 적용된 상생결제시스템은 매출채권³⁰⁾을 기반으로 운영되는 시스템으로, 민간대기업의 물품 구매나 제조의 영역에서 대금 지급을 목적으로 개발되어 현재는 매출채권의 발행이 가능한 공공기관까지 이용 대상을 확대해 나가고 있는 상황임.³¹⁾

<표 II-6> 상생결제제도의 요건

관련 법령	상생결제제도의 요건
「조세특례제한법」 시행령 제6조의4 제2항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 판매기업이 구매기업으로부터 판매대금으로 받은 외상매출채권(상생매출채권)을 담보로 다른 판매기업에 새로운 외상매출채권을 발행하여 구매대금을 지급할 것. ○ 여러 단계의 하위 판매기업들이 구매기업이 발행한 외상매출채권과 동일한 금리조건의 외상매출채권으로 판매대금을 지급할 것. ○ 외상매출채권의 지급기한이 세금계산서 등의 작성일부터 60일 이내일 것. ○ 금융기관이 판매기업에 대하여 상환청구권을 행사할 수 없는 것으로 약정될 것.

- 이러한 상생결제제도의 요건을 고려하면, 상생결제시스템은 기존의 현금과 동일한 결제 일자에 대금을 지급하면서도, 하도급자가 대금지급기일 이전이라도 필요시 대기업 또는 공공기관 수준의 낮은 금리로 조기 현금화할 수 있도록 지원하고 있음.
- 또한, 금융기관으로부터의 상환청구권 행사를 방지할 수 있는 약정을 사전에 체결하여 하도급대금의 안전한 회수를 보장한다는 특징을 지님.³²⁾

30) 매출 채권(account receivable)이란 기업의 주된 영업활동과정에서 재화나 용역을 판매하는 것과 같은 수익 창출 활동으로부터 발생한 채권을 뜻함. 즉, 당해 기업의 사업목적에 위한 경상적 영업활동인 재화의 판매 및 용역의 제공과 관련된 신용채권으로서 외상매출금과 받을 어음이 이에 해당됨. 이때 외상매출금은 회사가 제공한 재화 또는 용역에 대한 대가를 지급하겠다는 고객의 약속이며 통상적으로 30일부터 3개월 이내에 회수가 가능한 수취채권으로서, 회사가 고객에게 무이자로 제공한 단기간의 신용공여로 생각할 수 있음. 또한, 받을 어음의 경우는 약속어음의 작성자가 일정한 금액을 미래의 특정한 날에 지급하겠다는 서면 약속으로 외상매출금과 차이가 존재함., 법문출판사(2006), 「회계·세무용어사전 및 조세통람(2019)」 참조.

31) 관계부처 합동(2018), 「영국PBA 벤처마케팅을 통한 대금지급시스템 발전방안 연구」, 국외단기 부처 간 협업 과정 훈련결과보고서.

32) 상생결제제도 홈페이지, <http://www.winwinpay.or.kr>, 검색일 : 2020.02.24.

- 이처럼 상생결제제도가 적용된 상생결제시스템은 중소기업(하도급자)이 구매기업(원도급자)으로부터 받은 외상매출채권(상생매출채권)을 담보로 신규 외상매출채권을 발행하여 구매대금을 지급할 수 있도록 하고 있음.
 - 이와 더불어 금융기관의 판매기업에 대한 상환청구권을 행사하지 못하도록 사전 약정함으로써, 중소기업의 담보설정 부담과 연쇄 부도 위험을 해소하고 현금 유동성을 높여 경영 안정화에 기여한다는 특성을 지님.
- 이 외에도 상생결제시스템은 그 운영 방식상 하도급대금을 원도급자 명의의 계좌를 거치지 않고 협력재단³³⁾이 협약은행³⁴⁾별로 개설한 전용예치계좌³⁵⁾를 통해 직접지급하여³⁶⁾ 하도급대금을 중층적으로 보호하고 있음(<그림 II-1> 참조).
- 상생결제시스템의 경우 최초 대금지급시에는 발주자가 발행한 외상매출채권의 만기일에 발주자의 계좌로부터 인출한 만기지급대금 중 원도급자와 n차 하도급자의 담보대출을 상환한 금액과 원도급자에게 지급될 만기지급액을 차감한 금액을 전용예치계좌에 입금하여야 함.
 - 이 과정에서 전용예치계좌에 입금된 금액의 소유권은 하도급자 대금 보호를 목적으로 협력재단에 귀속되며, 이후 하도급대금 및 자재·장비대금, 노무비 등을 지급시에는 협약은행의 계좌와 전산적인 자동처리(Center Cut, C/C)에 의해서만 지급하게 됨.
 - 또한, 하도급자가 받은 상생매출채권의 만기일 이전에 협약은행으로부터 담보대출을 받을 때에는 대출 취급일의 익영업일에 전용예치계좌로부터 대출금액을 출금하여 해당 대출을 우선 중도상환 처리하는 체계로 운영됨.

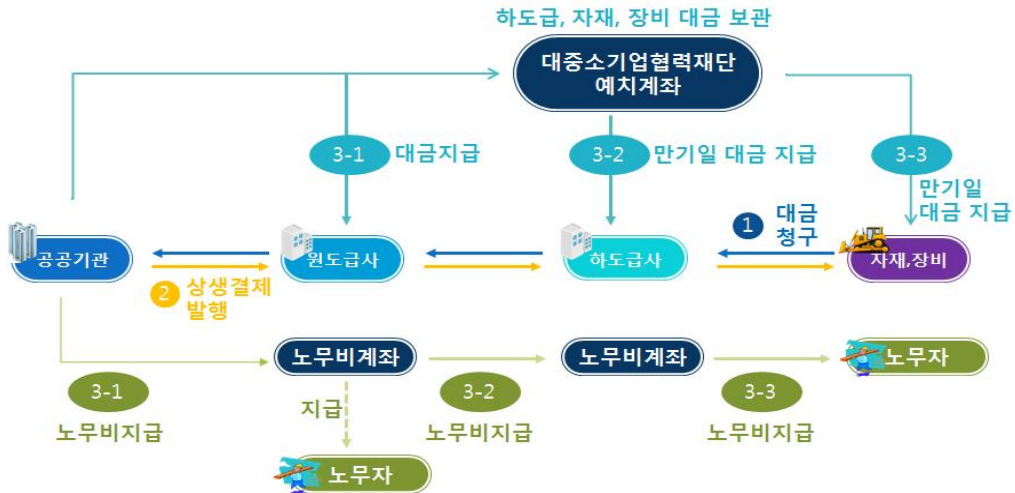
33) 협력재단이란 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(상생협력법)」 제20조에 따른 대·중소기업·농어업협력재단을 의미함.

34) 협약은행이란 상생결제의 요건을 충족하는 상생결제상품을 구비하고 서비스하기 위하여 협력재단과 별도의 협약을 맺고 필요한 업무처리를 담당하는 은행을 의미함. 상생결제 운영요령(중소벤처기업부고시 제2018-54호) 제2조제4호 참조.

35) 전용예치계좌란 「상생협력법」 시행령 제13조의2에 따라 협력재단의 명의로 협약은행에 개설·운영하는 별도의 보관계좌를 뜻함.

36) 상생결제 운영요령(중소벤처기업부고시 제2018-54호) 제7조 참조.

<그림 II-1> 상생결제시스템 대금지급 흐름도



자료 : 공정거래위원회 보도자료(2017), “하도급대금지급관리시스템 지정고시” 제정(안) 행정예고.

- 한편, 이러한 장점에도 불구하고 중소기업부의 상생결제시스템은 그간 제조업과 비교하여 건설산업 내 활용은 극히 제한적이었음.
- 상생결제시스템은 시스템 개발 초기 대기업(원도급사)과 하도급사(중소기업) 간의 물품 구매 등 제조업에서의 활용을 목표로 개발되었기에, 건설공사의 하도급대금 및 자재·장비대금 등 각종 대금지급시 요구되는 기능이 부족하다는 이유로 건설산업 내 활용이 극히 제한적이었던 상황임.
- 하지만, 향후에는 현재 건설산업에서 활발히 사용 중인 전자적 대금지급시스템(하도급지킴이, 대금e바로 등)과의 경쟁을 통해 그 도입이 확대될 것으로 예상됨.
- 최근 중소기업부의 발표에 따르면, 상생결제시스템 또한 전자적 대금지급시스템을 규정하고 있는 「전자조달법」상 요구 기능을 갖춰 건설공사 등의 하도급대금지급에도 활용할 수 있도록 관련 기능을 고도화 중이며³⁷⁾, 상생결제 운영요령 등 관련 규정 또한 정비 중인 상황으로 이해됨.

37) 중소기업부(2020), 전게서.

(2) 전자적 대금지급시스템 운용방식 및 기능

- 전술한 바와 같이 국토교통부는 지난 2019년 6월부터 공공공사³⁸⁾에 한해 하도급자, 건설근로자, 건설기계대여업자 등에 대한 대금지급시 「전자조달법」 제9조의2제1항에 따른 ‘전자적 대금지급시스템’을 의무적으로 사용하도록 규정 중임.
- 여기서 전자적 대금지급시스템은 「전자조달법」 제9조의2제1항에 따른 전자조달시스템 또는 수요기관의 장이 전자적으로 하도급 관리를 위해 운영하는 시스템을 말함.³⁹⁾
 - 또한, 동법 시행령 제7조에서는 전자적 형태의 하도급계약서 작성 등 하도급 관리의 전자적 처리에 관한 사항까지 포함하도록 규정 중임.
 - 이를 종합하여 볼 때, 전자적 대금지급시스템은 하도급 전(全) 과정에서 발생하는 대금지급과 더불어 계약과 관련된 각종 업무까지 전산화하는 것을 목표로 개발된 시스템으로 이해할 수 있음.
 - 이러한 전자적 대금지급시스템은 현재 정부기관 및 지방자치단체, 공공기관에서 발주하는 건설공사나 소프트웨어(S/W) 개발 및 유지보수 용역 분야에서 주로 활용되고 있는 상황임.⁴⁰⁾
- 현재 「전자조달법」에 따른 전자적 대금지급시스템의 구축·운영 현황을 살펴보면, 조달청의 ‘하도급지킴이’, 서울특별시의 ‘대금e바로’, 한국철도시설공단의 ‘체불e제로’, 경기도의 ‘경기도대금지급확인시스템’, 강원도의 ‘강원대금알림’ 등이 존재함.
 - 여러 시스템 중 가장 먼저 구축한 서울특별시는 2011년 3월 구축방침 수립 후, 2012년 10월 하도급 대금지급 확인, 건설근로자 임금 및 자재·장비대금 구분지급 등의 기능을 지닌 ‘대금e바로’를 구축하여, 2013년 1월부터 서울특별시 전 기관을 대상으로 전면 확대 적용을 추진함.⁴¹⁾

38) 단, 1건 공사의 도급금액이 5천만 원 미만인 공사 또는 공사기간이 30일 이내인 공사는 제외함. 「건설산업기본법」 시행규칙 제28조제5항.

39) 전자적 대금지급시스템의 범주는 2019년 11월 26일 해당 조항의 개정을 통해 중소벤처기업부의 상생결제 시스템을 포함하였으며, 2020년 5월 27일부터 시행 예정임.

40) 관계부처 합동(2018), 전게서.

- 조달청이 구축하여 운영 중인 ‘하도급지킴이’는 2013년 12월 구축을 완료하고 운영을 시작하였으며, 2017년 2월 시스템의 적용 확대를 위해 대대적 기능 고도화를 추진한 바 있음. 조달청의 ‘하도급지킴이’는 다양한 시스템 중 현재 가장 많은 공공기관에서 활용 중임.
 - 한국철도시설공단에서 운영 중인 ‘체블e제로’의 경우는 공단의 공사계약특수조건 개정을 통해 2015년 11월부터 해당 시스템의 사용을 의무화⁴²⁾하고 있으며, 이후 현재까지 관련 시스템을 사용 중임.
 - 강원도의 ‘강원대금알림e’는 건설공사 대금 체납방지와 공정거래를 통해 근로자와 자재·장비업자 등의 임금체납 등을 개선하고자, 지난 2017년 8월 평창올림픽 경기장 공사에 우선적으로 적용한 후 2018년부터는 강원도청을 비롯하여 강원도 내 기초지자체 및 산하기관까지 확대하여 적용 중임.⁴³⁾
 - 마지막으로, 가장 최근 시스템을 구축하여 운영 중인 경기도는 2018년 2월 ‘경기도 대금지급확인시스템’을 구축한 후, 동년 9월부터 도청과 일부 산하기관 및 관내 기초지자체에서 발주하는 공사에 해당 시스템을 적용 중임.⁴⁴⁾
- 이러한 전자적 대금지급시스템의 세부 기능 분석을 위해 관련 규정을 우선적으로 살펴보면, 「전자조달법」 시행령 제7조에서 해당 시스템이 갖춰야 할 기능적 요건을 <표 II-7>과 같이 제시하고 있음. 해당 규정 중 하도급 대금지급과 관련한 주요 기능은 다음의 3가지로 요약됨.
- 첫째, 원도급자가 하도급자, 노무자, 자재·장비업자에게 지급하여야 할 금액(대금)에 대한 청구·승인 및 지급에 관한 기능을 갖추어야 함.
 - 둘째, 하도급자가 노무자 및 자재·장비업자에게 지급하여야 할 금액에 대한 청구·승인 및 지급에 관한 기능을 갖추어야 함.
 - 마지막으로, 하도급대금의 청구·승인 및 지급에 대하여 수요기관(발주자)의 장 또는 계약담당자가 실시간으로 확인할 수 있는 기능을 제공하여야 함.

41) 서울정책아카이브, <https://www.seoulsolution.kr/ko/content/서울시-대금e바로시스템>, 검색일 : 2020.2.24.

42) 대한전문건설신문(2017.1.25), “체블e제로 시스템 사용 현장 임금체불 ‘0’” 참조.

43) 연합뉴스(2017.7.27), “관급공사 임금체납 방지한다… ‘강원대금알림e’ 시스템 운영” 참조.

44) 아시아경제(2018.7.29), “임금체불 꼼짝마!… 경기도 ‘대금지급확인시스템 도입’” 참조.

<표 II-7> 전자적 대금지급시스템의 기능적 요건

관련 법령	상생결제제도의 요건
「전자조달법」 시행령 제7조제2항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아래의 금액에 대한 청구·승인 및 지급에 관한 기능 가. 수요기관의 장 또는 계약담당자와 계약을 체결한 자(이하 "계약체결자"라 한다)가 하도급자, 노무자, 자재·장비업자에게 지급하여야 할 금액 나. 하도급자가 노무자, 자재·장비업자에게 지급하여야 할 금액 ○ 금액의 청구·승인 및 지급에 대해 수요기관의 장 또는 계약담당자가 실시간으로 확인할 수 있는 기능 ○ 계약체결자가 「건설산업기본법」 등 관련 법률에 따라 수요기관의 장 또는 계약담당자로부터 하도급과 관련하여 받아야 할 승낙·확인 등의 전자적 처리에 관한 기능 ○ 계약체결자가 「건설산업기본법」 등 관련 법률에 따라 수요기관의 장 또는 계약담당자에게 하는 통보의 전자적 처리에 관한 기능 ○ 그 밖에 조달청장과 수요기관의 장이 하도급 관리의 전자적 처리를 위하여 필요하다고 인정하는 기능

- 이에 따라 대금지급 방식은 현재 운영 중인 전자적 대금지급시스템 모두 <그림 II-2>와 같이 원도급자와 하도급자가 은행에 등록된 전용계좌(또는 약정계좌)를 통해 공사대금 및 하도급대금, 자재·장비대금, 건설근로자 임금 등을 지급하는 형태로 운영 중임.
- 전용계좌는 크게 고정계좌, 선금계좌⁴⁵⁾, 노무비계좌, 일반계좌⁴⁶⁾로 구분되며, 발주자가 지급하는 모든 공사대금(자재·장비대금, 노무비 등)은 고정계좌를 통해 지급하고 있음.
- 구체적으로 그 과정을 살펴보면, 일반적인 기성대금 지급시 발주자는 원도급자의 고정계좌에, 원도급자는 하도급자의 고정계좌에 공사(하도급)대금을 지급함. 또한, 발주자가 하도급대금을 직접지급하는 경우(발주자 직불제)에는 발주자가 원·하도급자의 고정계좌에 대금을 구분하여 각각 지급함.
- 이후 원·하도급자는 공사(하도급)대금 중 노무비에 해당하는 금액은 고정계좌에서 노무비계좌로 재수령하여 건설근로자에게 지급하고, 자재·장비대금은 고정계좌에서 직접 해당 사업자에게 지급함.

45) 기관에 따라 공사대금이나 하도급대금 지급시 고정계좌만을 이용하는 경우 선금계좌는 사용하지 않음.
 46) 일반계좌는 입금 및 출금에 제한이 없는 계좌로, 원도급자의 경우 발주자로부터 고정계좌에 받은 공사대금에서 하도급대금, 노무비, 자재·장비대금을 제외한 원도급자의 몫을 입금할 수 있음. 하도급자 또한 원도급자로부터 고정계좌에 받은 하도급대금 중 자재·장비대금, 노무비를 제외한 하도급자의 몫만 자신의 일반계좌에 입금 가능함.

<그림 II-2> 전자적 대금지급시스템 대금지급 흐름도(체불e제로 사례)



자료 : 한국철도시설공단 홈페이지 내 시스템 소개자료.

- 이러한 전자적 대금지급시스템의 운용을 위해서는 전용계좌의 사전 등록뿐 아니라, 지급 가능한 대금의 종류 및 범위, 대금지급 방법, 계좌에 대한 인출제한 기능, 대금지급 여부 및 내역 확인 등에 관한 사항이 정립되어야 함.
- 현재 운영 중인 시스템별 관련 기능을 분석한 결과, 분석한 시스템 모두 대부분의 기능이 공통적으로 적용된 것으로 파악되었으며, 다만 활용 중인 전용계좌의 종류나 거래 방식에 있어 시스템별로 다소 차이가 있는 것으로 조사됨.
 - 분석한 시스템 모두 일반계좌를 제외한 고정계좌 및 선금계좌, 노무비계좌에 인출제한(에스크로) 기능을 적용 중이며, 발주자와 원·하도급자 모두 실시간으로 대금지급 상황을 모니터링할 수 있음.
 - 지급 가능한 대금의 종류와 범위 측면에서는 조사한 시스템 모두 공통적으로 원·하도급대금, 자재·장비대금, 노무비에 대한 선금금, 기성금(발주자의 하도급대금 직접 지급 포함), 준공금 등을 지급하기 위해 요구되는 기능을 구현하여 운영하고 있음.
 - 시스템별 차이를 나타내는 전용계좌 종류와 관련해서는 ‘대금e바로(서울특별시)’만 2017년 1월부터 별도의 선금계좌를 사용하지 않고 고정계좌를 통해 선금까지 지급 중인 상황임.
 - 또한, 거래 방식과 관련해서는 ‘체불e제로(한국철도시설공단)’에 한해 거래 은행에 따라 전자이체방식과 B2B 거래 방식 모두를 활용 중이고, 그 외 시스템의 경우 모두 전자이체방식으로 운영 중임.

<표 II-8> 주요 전자적 대금지급시스템 간 기능 비교

구 분	하도급지킴이 (조달청)	대금e바로 (서울시)	체불e제로 (한국철도시설공단)	대금지급확인시스템 (경기도)
전용계좌 구성	고정계좌, 선금계좌, 노무비계좌, 일반계좌	고정계좌, 노무비 계좌, 일반계좌 (선금도 고정계좌 사용)	고정계좌, 선금계좌, 노무비계좌, 일반계좌	
인출제한 계좌	일반계좌를 제외한 고정계좌 및 선금계좌, 노무비계좌에 적용			
대금지급 확인	발주자-원도급자-하도급자가 실시간으로 지급내역을 확인하고 모니터링 가능			
지급가능 대금의 종류	원도급대금, 하도급대금, 장비·자재대금, 노무비			
지급가능 대금의 범위	선금금, 기성금, 준공금(하도급대금 직접지급 경우 포함), 그 외 기타 지급 등			
대금청구 방법	원도급자가 (원도급대금, 하도급대금, 자재·장비 대금, 노무비)를 구분하여 청구하며, 청구시 장비 및 자재업체와 건설근로자의 수령계좌를 명시			
거래 방식	전자이체방식	전자이체방식 (2018년 6월부터 B2B 약정 방식 종료)	거래은행에 따라 전자이체약정과 B2B 약정 방식 혼용	전자이체약정 방식

주 : 각 시스템에서 제공하고 있는 사용자 설명서, 교육자료, 매뉴얼 등을 기준으로 분석함.

- 결론적으로, 현재 운영 중인 전자적 대금지급시스템별 기능상 차이는 다소 존재하나, 전용계좌의 활용을 통한 인출제한 기능을 공통적으로 갖추고 있고, 원·하도급자 모두 실시간으로 대금지급 내역을 확인할 수 있다는 점에서 시스템 구축 취지에 부합하도록 개발되어 하도급자의 대금을 보호하고 있는 것으로 판단됨.
- 또한, 분석한 전자적 대금지급시스템 모두 「전자조달법」 시행령 제7조에서 규정하고 있는 기능적 요건 중 대금지급과 관련한 주요 기능을 동일하게 구현하고 있는 것으로 확인됨.
- 다만, 상생결제시스템과 달리 전자적 대금지급시스템의 경우 계좌의 소유권이 해당 사업자 명의이기때, 금융기관이 원도급자에 대한 상환청구권을 행사할 수 있음.
- 이에 따라 전자적 대금지급시스템은 하도급자의 하도급대금 보호에 있어 일부 사각지대가 존재하고 있는 것으로 이해됨.

(3) 시사점 : 상생결제시스템 및 전자적 대금지급시스템 비교 결과

- 지금까지 살펴본 바와 같이 건설공사에서의 하도급대금 지급과 관련된 시스템은 크게 중소벤처기업부의 상생결제시스템과 「건설산업기본법」에 따른 전자적 대금지급시스템으로 구분할 수 있으며, 대부분의 시스템이 하도급대금을 보호하기 위한 기능을 갖추고 있는 것으로 확인됨.
- 시스템별 검토 사항을 보다 구체적으로 살펴보면, 우선 양 시스템 모두 하도급자 또는 2차 이하 하도급자의 대금 지급을 보장하기 위한 시스템이나, <표 II-9>와 같이 운영 계좌 및 계좌의 소유권, 금융기관의 상환청구권 행사 여부 등에서 차이를 나타내고 있음.
 - 상생결제시스템의 경우, 협력재단이 관리하는 예치계좌를 통해 각종 대금을 자동으로 지급하고 있는 반면, 전자적 대금지급시스템은 인출제한 기능을 갖춘 원·하도급자 명의를 전용계좌(고정계좌, 노무비계좌 등)를 통해 공사(하도급)대금을 지급하고, 발주자가 이를 모니터링한다는 점에서 차이가 있음.
 - 또한, 결제수단의 경우 상생결제시스템은 현금뿐 아니라 외상매출채권을 함께 운용하고 있으며, 금융기관이 하도급자의 외상매출채권에 대한 상환청구권을 행사할 수 없도록 약정함으로써 하도급자의 대금 회수를 보호하고 있음.
 - 반면, 전자적 대금지급시스템은 대부분 현금만을 운영 중이며, 일부 시스템만이 외상매출채권을 함께 운용 중인 상황임.
- 이러한 양 시스템 간 운영 방식의 차이는 각 시스템을 사용하는 대상의 특성으로 인한 채무불이행(대금 미지급) 위험과 높은 연관성을 지니는 것으로 판단됨.
 - 상생결제시스템은 매출채권을 주로 활용하는 민간사업자가 사용하는 비율이 높아, 원도급자(또는 발주자)의 채무문제가 발생하기 전(前)에 이를 사전 스크리닝하는 제도적 보완이 이루어질 수 없는 상황임.
 - 이러한 한계점을 극복하기 위한 방안으로 상생결제시스템은 협력재단이 운영하는 예치계좌를 활용하여 하도급대금을 포함한 각종 대금을 구분지급하는 등 해당 한계점을 보완하는 절차를 구축하여 운영 중인 것으로 판단됨.

- 반면, 공공 발주기관에서 주로 사용하는 전자적 대금지급시스템의 경우 원도급자의 채무 문제 발생과 관련하여 입찰단계에서 사전 스크리닝하는 직·간접적 절차(국세 및 지방세 완납증명서 제출, PQ 및 낙찰자 결정시 경영상태 평가 등)를 운영하고 있기에, 원도급자의 채무불이행 위험이 상대적으로 낮은 상황임.

<표 II-9> 상생결제시스템과 전자적 대금지급시스템 비교

구 분		상생결제시스템	전자적 대금지급시스템
주요 적용 분야 및 발주기관 유형		물품 구매 등 제조 분야의 공공기관 및 민간사업자	건설공사 및 SW 분야의 정부 및 지방자치단체, 공공기관
운영 계좌		예치계좌 운영, 예치계좌 중 노무비계좌 별도 운영	원·하도급자 명의의 전용계좌 운영, 전용계좌는 고정계좌 및 선금계좌, 노무비계좌, 일반계좌로 구성
계좌의 소유권		예치계좌에 입금된 금액의 소유권은 협력재단에 귀속	전용계좌로 입금된 금액은 해당 계좌의 명의자에게 귀속
대금지급 방식		예치계좌에서 하도급대금, 자재·장비대금, 노무비 등을 자동으로 지급	인출제한 기능이 있는 원·하도급자의 고정계좌를 통해 대금을 지급
거래 종류		전자이체방식과 B2B거래 방식 모두 운용	주로 전자이체방식 운용 (일부 B2B거래 방식도 운영 중)
결제수단		현금, 외상매출채권(상생매출채권)	현금
대금지급 확인		실시간 대금지급 현황 모니터링 가능	
기타		금융기관이 하도급자에 대하여 상환청구권을 행사할 수 없도록 약정	-
원도급자 대금체불 위험	지연 지급	예치계좌에서 대금지급일에 자동 지급	발주자가 대금지급 여부 확인, 전용계좌의 인출제한 기능으로 대금 보호
	부도·파산	① 예치계좌의 경우, 협력재단 명의의 계좌로 원도급자에 대한 제3채권자의 압류 및 가압류 범위에 미해당 ② 금융기관이 상환청구권을 행사할 수 없도록 약정하여 하도급대금 회수 가능	전용계좌의 경우, 원도급자 명의의 계좌로 부도·파산시 제3채권자의 압류 및 가압류 범위에 해당 →이 경우, 각종 세금, 제3채권자 등 선순위 채권자에게 대항력을 가질 수 없어 대금 체불 가능성 발생

- 그럼에도 불구하고, 양 시스템은 예치계좌 또는 전용계좌를 통한 하도급대금 지급과 발주자와 원·하도급자의 대금지급 현황 모니터링 기능 구현을 통해 원도급자의 대금지급 지연과 체불 등으로부터 하도급자를 보호하는 역할을 담당하고 있음.
- 상생결제시스템은 협력재단 명의를 예치계좌를 통해 공사(하도급)대금을 자동으로 지급하여 하도급대금을 보호하고 있으며, 전자적 대금지급시스템은 고정계좌 및 노무비계좌의 인출제한 기능을 통해 대금 체불을 방지하고 있음.

- 하지만, 상술한 운영 계좌 및 계좌의 소유권, 금융기관의 상환청구권 행사 여부에 대한 양 시스템 간 차이는 결과적으로 원도급자의 경영위기나 부도·파산, 세금 체납 등에 따른 하도급대금 체불(미지급 및 지연 지급) 방지 측면에서 서로 다른 효과를 유발하게 됨.

- 구체적으로 살펴보면, 상생결제시스템은 각종 대금지급시 발주자를 비롯한 각 사업자 소유의 계좌가 아닌 ① 협력재단이 운영하는 예치계좌를 통해 대금을 직접지급하고, ② 금융기관이 외상매출채권에 대해 상환청구권을 행사하지 못하도록 약정하여 원도급자의 부도·파산 등에 따른 하도급대금 체불 문제를 해결하고 있음.
- 상생결제시스템의 예치계좌에 입금된 금액의 소유권은 협력재단으로 귀속되어 대금을 수령할 당사자(원·하도급자, 자재·장비업자, 노무자)에게 직접지급되기에, 원도급자의 부도·파산 시 예치계좌 내 원도급자의 몫을 제외하고는 제3채권자의 압류 및 가압류가 불가능함.
- 이 외에도 원도급자의 부도·파산 시 하도급대금의 저당권 설정이 가능할 수 있는 경우의 수를 해결하기 위해, 상생결제시스템의 경우 원도급자의 부도·파산 이전에 발행한 외상매출채권에 대해 금융기관이 상환청구권을 행사할 수 없도록 사전 약정하여 하도급대금을 보호하고 있음.

- 반면, 전자적 대금지급시스템의 경우 발주자가 하도급대금을 직접지급하는 경우를 제외하고는 원도급자 명의를 전용계좌를 통해 각종 대금을 지급하고 있기에, 원도급자의 부도·파산 시 원도급자의 전용계좌가 제3채권자에 의한 압류 및 가압류 대상에 포함되어 실질적으로는 하도급대금을 보호하지 못하는 상황에 처함.

- 또한, 원·하도급자가 공사를 수행하였으나 기성금 지급일이 도래하지 않아 미청구된 공사대금 역시 우선적 대금 수령자가 원도급자이기에, 하도급대금 등을 포함하는 공사대금 모두에 대해 제3채권자의 저당권 설정이 가능하게 됨.
- 이러한 경우 하도급자의 하도급대금 채권은 원도급자에 대한 회생채권으로 분류되어, 실질적으로 하도급대금 지급이 제한되거나 미지급될 가능성이 매우 높은 상황에 처하게 됨.⁴⁷⁾
 - 구체적으로 살펴보면, 원도급자의 부도·파산시 하도급대금 채권은 「민법」 제674조(도급인의 파산과 해제권) 제1항에 따라 파산재단의 배당에 가입할 수 있음.
 - 하지만, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」(이하 「채무자회생법」)에서 명시하고 있는 바와 같이 「국세징수법」 및 「지방세징수법」에 의한 청구권, 원도급자의 근로자에 대한 임금 등보다 후순위 채권으로 분류되어, 실제로는 하도급대금의 확보가 어려운 상황에 처하기 때문임.⁴⁸⁾
- 지금까지 살펴본 양 시스템 간의 차이로 인해 현재 「하도급법」에서는 하도급대금 지급보증의 면제 사유로 상생결제시스템(하도급대금지급관리시스템)만을 인정하고 있는 것으로 이해됨.
- 이를 다시 「건설산업기본법」의 측면에서 검토해보면, 공공공사의 경우 전자적 대금지급시스템의 사용 의무화를 통해 하도급대금 체불 등의 위험을 감소시키고는 있음. 하지만 상생결제시스템과 달리 원도급자의 부도·파산으로 인한 체불 위험으로부터 하도급대금을 온전히 보호하지는 못하기에 전자적 대금지급시스템을 사용하는 경우를 하도급대금 지급보증의 면제 사유로 포함하기에는 한계가 있음.
 - 「하도급법」에서 지급보증의 면제 사유로 상생결제시스템의 사용과 더불어 발주자가 원도급자 명의의 계좌를 거치지 않고 하도급대금을 직접지급하는 경우를 함께 규정하고 있는 것도 이러한 맥락으로 이해할 수 있음(단, 발주자의 하도급대금 직접지급시에도 기성 미지급분에 대해서는 하도급대금 지급보증 불가함).

47) 박승국(2019), 전제서, 일부인용.

48) 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제473조, 475조, 486조 참조.

- 이와 더불어, 「건설산업기본법」상의 전자적 대금지급시스템의 범주는 지난 2019년 11월 「전자조달법」의 개정을 통해 상생결제시스템을 포함한 바 있으나, 「하도급법」상의 하도급대금지급관리시스템의 경우 여전히 상생결제시스템만으로 한정하고 있는 것도 동일한 맥락으로 이해 가능함.
- 지금까지의 분석결과를 고려할 때, 향후 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서 전자적 대금지급시스템의 사용을 하도급대금 지급보증의 면제 사유로 포함하기 위해서는 원도급자의 부도·파산시 발생하는 하도급대금 체불 위험을 해결할 수 있는 방안 마련이 필요할 것으로 판단됨.

- 원·하도급자 간 거래 관계에서 발생하는 각종 불공정행위 중 하도급대금의 체불은 그에 따른 피해가 가장 큰 사항이기에, 우리 법령은 전술한 하도급대금 지급보증제도뿐 아니라, 다양한 제도 운용을 통해 하도급대금을 중층적으로 보호하고 있음.
- 이와 더불어 정기 및 수시 현장점검, 각종 신고절차의 마련 등을 통해 하도급대금 체불을 방지하기 위한 노력을 지속적으로 경주하고 있는 상황임.
- 그 결과, 현재 우리 건설산업은 규제 및 경쟁 당국이 조사·발표한 바와 같이 하도급대금 체불과 관련한 문제는 계속해 감소하고 있으며, 이러한 이유로 하도급대금의 보호, 체불 방지 등과 관련한 제도들이 부족한 시기에 도입된 하도급대금 지급보증제도의 계속적 운용과 그 면제 범위에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔음.
- 이에 본 장에서는 현행 법령을 통해 중층적으로 운영 중인 우리나라 하도급 대금지급 보호제도의 현황과 실제 건설하도급 현장의 체불 실태를 분석하여 하도급대금 지급보증의 한계 및 문제점 도출을 위한 기반 사항을 검토하고자 함.

1. 하도급 대금지급 보호제도 운용 현황

- 상술한 바와 같이 우리나라 「건설산업기본법」 및 「하도급법」에서는 하도급대금 지급보증제 외에도 하도급대금 체불(미지급 및 지연 지급)로부터 하도급자를 보호하고, 하도급대금을 안정적으로 지급하기 위한 다양한 제도들을 운용하고 있음(<표 III-1> 참조).
- 구체적으로 살펴보면, 우선 규제 당국인 국토교통부 소관의 「건설산업기본법」에서는 ① ‘적정한 하도급대금’이 ② ‘안정적으로 지급’될 수 있도록 발주자의 하도급대금 직접지급제도 등을 포함한 각종 제도를 운용 중임.

- 또한, 경쟁 당국인 공정거래위원회 소관의 특별법인 「하도급법」에서는 「건설산업기본법」에서 규정 중인 하도급 대금지급 보호제도를 중복적으로 규정하고 있을 뿐 아니라, 원도급자의 부당한 위탁취소나 반품, 감액, 대물변제 등을 금지함으로써 더욱 넓은 범위에 걸쳐 하도급자를 보호하고 있음.
 - 또한, 하도급대금 지급 방식 중 어음이나 어음대체결제수단⁴⁹⁾을 통해 지급하는 경우에 대한 할인료 및 수수료 지급 등에 관한 규정도 포함하여, 하도급대금을 보다 구체적으로 보호하고 있음.
 - 이 외에도 공정거래위원회는 지금까지 살펴본 「하도급법」상의 각종 하도급 대금지급 보호제도가 적용된 표준하도급계약서⁵⁰⁾의 사용을 권장하고 있으며, 공공공사의 경우 사실상 이를 의무화하고 있어 표준하도급계약서를 변경한 사인(私人) 간의 계약은 현실적으로 불가능한 상황임.
- 이 외, 공공공사의 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」)과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「지방계약법」)에서도 하도급자의 하도급대금을 보호하기 위한 각종 규정을 운영 중임.
 - 원·하도급자 간 계약은 민간 간 사적 계약의 영역이므로 「국가계약법」과 「지방계약법」에서 이를 직접 규제할 필요는 없으나, 불공정행위로부터 하도급자의 권익을 보호하고, 하도급대금의 원활한 지급을 통해 2차 이하 생산 단계에서의 연쇄적 부실을 방지한다는 목적하에 해당 법률 및 관련 행정규칙에서 하도급 계약과 관련한 규제사항을 포함하고 있음.⁵¹⁾

49) 「하도급법」 제2조제14항에 따르면, “어음대체결제수단”은 원사업자가 하도급대금을 지급할 때 어음을 대체하여 사용하는 결제수단을 의미하며, ① 「어신전문금융업법」에 따른 신용카드업자로부터 발급받는 신용카드 또는 직불카드인 “기업구매전용카드”, ② 수급사업자가 하도급대금을 받기 위하여 원사업자에 대한 외상대출채권을 담보로 금융기관에서 대출을 받고, 원사업자가 하도급대금으로 수급사업자에 대한 금융기관의 대출금을 상환하는 “외상대출채권 담보대출”, ③ 원사업자가 금융기관과 대출한도를 약정하여 대출받은 금액으로 정보처리시스템을 이용하여 수급사업자에게 하도급대금을 결제하고 만기일에 대출금을 금융기관에 상환하는 “구매론”, ④ 그 밖에 공정거래위원회가 고시하는 하도급대금 지급시 어음을 대체하여 사용할 수 있는 결제수단을 포함함.

50) 공정거래위원회의 ‘건설공사 표준하도급계약서’ 제25조(부당한 위탁취소 및 부당반품 금지), 제30조(대금에 대한 조정), 제31조(감액금지), 제32조(설계변경 등에 따른 계약금액의 조정), 제33조(공급원가 변동으로 인한 하도급대금의 조정), 제35조(발주자의 선급금), 제36조(대금의 지급 등), 제37조(발주자에 대한 직접지급 요청), 제39조(대물변제 금지) 참조.

51) 전영준 외(2019), 「건설업 혁신을 위한 불공정하도급 개선방안 연구」, 충청남도.

- 예를 들어, 기획재정부 계약예규인 「정부 입찰·계약 집행기준」은 하도급 선금의 배분 및 수령 내역의 확인, 하도급 선금의 현금 지급 등에 관한 규정을 포함하고 있으며, 「공사계약일반조건」에서도 하도급 대가의 직접지급, 하도급 대금지급의 확인 등에 관한 규정을 제시하고 있음.
 - 이 외 행정안전부 예규인 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」에서도 하도급 선금 배분의 확인, 하도급대가의 직접지급, 하도급대금의 지급 확인 등과 관련한 사항을 규정하고 있음.
- 한편, 상술한 하도급 대금지급 보호제도 및 규정들의 시행 시기를 살펴보면, 하도급 대금 지급기한을 규정한 사항 외 대부분의 제도는 하도급대금 지급보증제도(1997년)의 시행 이후 신설되어 운영되어 온 것을 확인할 수 있음.
 - 이처럼 국내의 경우, 다수의 부처에서 소관 법령을 통해 하도급대금의 체불을 방지하기 위한 각종 제도를 중복적으로 운영 중이며, 다수의 규정 및 제도들은 하도급 대금 지급보증제도 이후 신설되어 운영 중인 상황임.
 - 특히, ‘하도급대금의 직접지급’ 및 ‘하도급대금의 지급 확인’ 등의 규제는 ‘하도급대금 지급보증제도’ 만큼이나 하도급 대금지급을 보호하기 위한 강력한 규정임.
 - 또한, 최근 공공공사에 사용이 의무화된 전자적 대금지급시스템의 경우 하도급대금 또는 건설근로자 임금 등에 대한 인출제한 기능을 포함하고 있어, 향후 대금 체불은 더욱 근절될 것으로 예상됨.
 - 이와 같은 상황은 결국 동일한 목적을 위해 다수의 제도(규제)를 중복적으로 운용하는 것이기에, 향후 중복적 제도 운용으로 인한 사회적 낭비를 줄이기 위해서는 불필요한 제도 경감을 통해 사회적 편익을 극대화하기 위한 노력이 필요함.
 - 특히, 하도급대금 지급보증제도의 경우 해당 제도의 신설 이후 동일 목적의 다양한 제도들이 신설되어 운용되고 있는 점을 고려하면, 향후 하도급자의 대금 체불을 사전에 방지하거나 그 위험이 현저하게 낮은 경우에 한해서는 지급보증의 면제 사유를 확대해 나갈 필요가 있음.

<표 III-1> 주요 하도급 대금지급 보호제도 현황

소관부처	제 도	관령법령 및 예규	시행 시기
국토 교통부	하도급대금(기성금, 준공금) 지급기한 준수	「건설산업기본법」 제34조제1항	1976.4.1.
	하도급대금(선급금) 지급기한 준수	「건설산업기본법」 제34조제4항	2012.12.2.
	하도급대금 지연에 따른 이자 지급	「건설산업기본법」 제34조제8항	2019.6.19.
	공공공사 전자적 대금지급시스템 사용 의무화	「건설산업기본법」 제34조제9항	2019.6.19.
	하도급대금의 직접지급	「건설산업기본법」 제35조	2008.1.1.
	하도급대금의 조정	「건설산업기본법」 제36조	1985.7.1
	불공정행위의 금지(특약 요구 금지)	「건설산업기본법」 제38조	2010.6.30. ⁵²⁾
공정거래 위원회	표준하도급계약서의 작성 및 사용 권장	「하도급법」 제3조의2	1995.4.1.
	하도급대금 감액금지	「하도급법」 제11조	1985.4.1.
	하도급대금(선급금)의 지급기한 준수	「하도급법」 제6조	1985.4.1.
	하도급대금(준공금, 기성금) 지급기한 준수	「하도급법」 제13조 제1항, 제2항, 제3항	1985.4.1.
	하도급대금 현금비율, 어음 지급기간 준수	「하도급법」 제13조제4항, 제5항	1999.4.1
	하도급대금의 어음지급시 할인료 지급	「하도급법」 제13조제6항	1985.4.1.
	하도급대금의 어음대체결제수단 이용시 수수료 지급 의무화	「하도급법」 제13조제7항	2007.10.20.
	하도급대금 지연에 따른 이자 지급	「하도급법」 제13조제8항	1985.4.1.
	하도급대금 직접지급	「하도급법」 제14조	1985.4.1.
	하도급대금의 조정(설계, 공급원가 변동 등)	「하도급법」 제16조, 제16조의2	1985.4.1.
부당한 대물변제의 금지	「하도급법」 제17조	1985.4.1.	
기획 재정부	하도급 선금배분 및 수령내역 확인	정부 입찰·계약 집행기준 제36조제4항	-
	하도급 선금의 현금 지급	정부 입찰·계약 집행기준 제36조제5항	
	하도급대가의 직접지급	공사계약일반조건 제43조	
	하도급대금의 지급 확인	공사계약일반조건 제43조의2	
행정 안전부	하도급 선금배분 확인	지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제6장 제2절의5	-
	하도급대가의 직접지급	지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제13장 제11절의2	
	하도급대금의 지급 확인	지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제13장 제11절의3	

52) 「건설산업기본법」 제36조제1항에 대한 특약금지 시점을 기준으로 함(이 외 동법 제34조에서도 특약금지 시점을 운영 중).

2. 건설공사 하도급대금 체불 실태

- 현행 하도급대금 지급보증제도의 효과와 향후 하도급대금 지급보증 면제조건 확대 가능성을 가늠하기 위해서는 하도급자의 불필요한 피해 방지가 우선되어야 하기에, 현재 건설공사에서의 하도급대금 체불 실태에 대한 명확한 파악이 필요함.
- 이에 본 절에서는 하도급자의 가장 아픈 손가락인 자금 문제⁵³⁾ 발생 현황을 정확히 파악하기 위해 중앙부처를 비롯한 관련 협·단체의 각종 조사 자료를 다음과 같이 종합적으로 분석함.
 - 다만, 우리나라 건설하도급 거래 관계에서의 각종 불공정거래행위에 대한 조사 자료는 국토교통부 및 공정거래위원회, 대한전문건설협회·대한건설정책연구원에서 일부 제시하고 있으나, 조사기관 모두 서면 응답 표본 조사에 그쳐 전수조사에 기반을 둔 정확한 통계 현황은 부재한 실정임.⁵⁴⁾
 - 이러한 이유로 본 절에서는 각 기관에서 발표한 각종 조사 자료를 종합·분석하여 건설산업에서의 하도급 대금과 관련한 불공정행위(체불 및 지연 지급, 어음 수령 강요, 어음 할인료·지연 이자 미지급 등) 실태를 면밀히 파악함.
- 전반적인 하도급대금 체불 실태를 파악하기 위해 우선 체불로 인한 행정처분 현황을 살펴보면, 하도급대금 체불은 ‘원·하도급자’ 간의 1차 하도급 관계에서보다 ‘하도급자와 2차 이하 하도급자’와의 관계에서 주로 발생하고 있는 것을 알 수 있음(<표 III-2> 참조).⁵⁵⁾
 - 비록 2016년 자료⁵⁶⁾이기는 하나 조사결과에 따르면, 하도급자와 2차 이하 하도급자 사이에서 발생하는 체불이 전체 건설현장에서 발생하는 체불의 대부분(80%)을 차지하고 있는 상황임.

53) 관계부처 합동(2020), “함께하는 성장, 공정경제 성과모음집”.

54) 특히, 공정거래위원회의 ‘하도급거래 서면실태조사’ 및 ‘통계연보’의 경우는 산업군(群)별로 상세히 공표되어 있지 않아, 법 위반 혐의별 정확한 통계 현황은 파악할 수 없음.

55) 전영준 외(2019), 전계서.

56) 공개된 가장 최근의 데이터가 2016년 자료이기에 2016년 자료를 활용함.

<표 III-2> 체불로 인한 행정처분 현황(종합/전문)

(단위 : 건)

구 분	합계	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
소계	1,376	247	333	279	249	209	59
종합 건설업체	277 20%	35 14%	51 15%	48 17%	65 26%	66 32%	12 20%
전문 건설업체	1,099 80%	212 86%	282 85%	231 83%	184 74%	143 68%	47 80%

주 : 하도급대금 미지급 및 자재 대금 미지급, 건설기계 대여대금 미지급 포함
 자료 : 국토교통부 보도자료(2016.6.28.), “건설현장 체불방지 대책”.

- 이와 더불어 보다 최근 자료(2014~2018년)를 살펴보면, 「건설산업기본법」 위반에 따른 행정처분 결과 또한 유사한 상황으로 조사되었으며(<표 III-3> 참조)⁵⁷⁾, 이러한 조사결과는 계속된 전문건설업체 수 증가로 인한 경쟁 악화와 이에 기인한 체불 비중 증가가 주요한 원인일 것으로 추정됨.
- 지난 10년간(2008~2017년) 종합건설사의 경우 562개사가 감소하여 업체당 평균 수주액이 연평균 2.9% 상승하였으나, 동기간 6,663개사가 증가한 전문건설사의 경우 평균 수주액 증가율이 1.5%에 그쳐 실질적으로 경쟁 심화 현상이 발생함.
- 이는 지난 2007년 대한건설정책연구원의 연구보고서에서도 언급하고 있는데, 보고서에 따르면 전문건설업 시장은 이미 과당경쟁 상태로 저가낙찰이 일반화되고 전문건설업체의 경영상태가 악화하여, 전반적인 건설산업의 경쟁력 저하라는 부작용을 초래하고 있다고 제시하고 있음.⁵⁸⁾
- 이 외, 대한전문건설협회의 분기별 ‘전문건설업 동향 및 실태분석⁵⁹⁾’ 결과에서도 전문건설업체 증가로 인한 수주부진 등의 경쟁심화 현상이 만연하다고 분석하고 있는 점 역시 일맥상통함.⁶⁰⁾

57) 다만, <표 12>의 경우 「건설산업기본법」 위반에 따른 행정처분 현황만을 반영하고 있고 「하도급법」 위반에 따른 행정처분 현황은 미반영하고 있어, 전체 하도급대금 및 2차 이하 하도급자 등의 체불로 인한 전체 행정처분 현황이라고는 볼 수 없으나, 전반적 추세를 살펴보기에는 적합함.

58) 이종광 외(2007), 「전문건설업의 적정 업체 수 추정」, 대한건설정책연구원 Working Paper 2007-02.

59) 대한전문건설협회에서는 2007년 이후 2018년 3분기까지 매 분기 전문건설업 동향 및 실태분석 보고서를 발간하였으며, 이후로는 연 단위 발간을 통해 전문건설업계의 현황 파악 및 경영 애로사항 청취, 기타 정책건의 자료로 활용 중임.

60) 특히 기업경영 애로사항 조사결과 종합건설업체의 부도 및 불공정거래 등 원도급자에 의한 하도급 피해는

<표 III-3> 최근 5년간 체불로 인한 「건설산업기본법」 위반 행정처분 현황

(단위 : 건)

처분 현황	위반내용	2014		2015		2016		2017		2018	
		종합	전문	종합	전문	종합	전문	종합	전문	종합	전문
영업 정지	하도급대금 지급 위반	5	18	13	16	6	14	8	30	6	12
	건설기계대금 지급 위반	2	23	10	18	11	17	8	30	6	20
	하도급대금 조정의무 위반	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
	하도급 대금지급보증서 미교부	3	3	5	2	17	3	7	3	10	12
	건설기계 대여 대금지급보증 미교부	1	3	2	14	3	24	4	55	7	42
과징금	하도급대금 지급 위반	1	-	-	2	-	1	1	1	-	1
	건설기계대금 지급 위반	-	-	-	1	-	1	1	-	1	-
	하도급대금지급보증 발급비용 불명시	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
	하도급 대금지급보증서 미교부	-	-	1	-	-	-	-	1	3	2
	건설기계 대여 대금지급보증 미교부	-	1	-	4	-	1	-	8	-	5
과태료	하도급대금 지급 위반	1	8	2	5	3	3	4	3	5	1
	건설기계대금 지급 위반	2	1	-	4	-	1	2	2	4	8
계		15	57	34	66	40	65	35	133	43	103

주 : 제제 처분 공고일 기준으로 작성되었으며, 변경, 철회, 가처분, 2015년 광복70주년 특별사면 및 특별 감면조치에 따른 사면(제제조치 해제)의 경우도 포함.

자료 : 건설산업지식정보시스템.

- 본 연구에서는 더욱 구체적으로 하도급대금 지급과 관련한 불공정행위(체불 등)의 발생 현황을 파악하기 위해 건설하도급자 대표 단체라 할 수 있는 대한전문건설협회의 최근 5년간 전문건설업 동향 및 실태분석 결과를 살펴봄.
- 우선, 대표적 하도급 대금지급 관련 불공정거래 행위인 하도급대금 지급지연 현황을 살펴보기 위해 ‘전문건설업 공사대금 수령 평균 소요 일수’ 현황을 살펴보면, 대부분 법적 지급기일 내에서 하도급대금을 지급하고 있는 것으로 확인됨(<표 III-4> 참조).

미미한 반면, 수주부진 및 인력난·인건비 상승 등 전문건설업체 스스로의 경쟁력 약화로 인한 다수의 문제점에 노출된 것으로 언급하고 있음.

- 원도급 공사의 경우 평균 19.4일, 하도급 공사의 경우 평균 34.2일이 소요되는 것으로 조사되어, 「건설산업기본법」 및 「하도급법」에서 규정한 지급기일인 15일(원도급자가 발주자로부터 수령한 대금수령일 기준)은 초과하는 것으로 인식될 수 있으나, 조사 문항이 하도급자의 기성 신청일부터 소요기간을 요청한 점을 고려하면 대부분 법적 지급기일 내에서 하도급대금을 지급하고 있는 것으로 판단됨.⁶¹⁾

<표 III-4> 최근 5년간 전문건설사업자의 기성공사대금 평균 수령기간 조사결과

(단위 : 일)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
원도급 공사	19	18	20	20	20
하도급 공사	35	34	34	34	34

주 : 2018년 응답의 경우 21개 업종을 21개 계층 군으로 구분한 계층별 추출방법을 사용한 10,000개 표본 집단 중 응답한 1,022개 업체 응답 결과(2017년의 경우 841개 업체 응답).

자료 : 대한건설정책연구원(2019), 「전문건설업 실태조사 분석보고서」, 대한전문건설협회.

- 두 번째로, 전문건설사업자의 ‘하도급대금 수령 형태’를 살펴보면, 전액 현금 및 현금성 어음대체결제 비율이 89.0%에 달하는 것으로 조사되어, 전액 어음 및 현물 지급에 따른 어음할인 등의 문제는 급격히 감소하고 있는 것으로 파악됨(<표 III-5> 참조).
- 어음 결제 비중(10.1%) 또한 약속어음뿐만 아니라 발행인 이외의 제3자가 지급의무를 지는 환어음까지 포함하고 있어 약속어음의 비중은 이보다 낮은 상황으로 이해할 수 있음.
- 또한, 어음 결제 비중에는 현금과 어음을 함께 지급한 비중을 포함하고 있기에 실제 어음 결제 비중은 10.1%보다 낮은 상황으로 해석 가능함.

61) 일반적으로 하도급자가 하도급대금을 받기 위해서는 하도급자의 기성검사 요청 및 기성금 청구 → 원도급자의 기성검사 요청 및 기성금 청구(7일 내외) → 기성검사(검사요청일로부터 14일 이내) → 발주자 기성금 지급(검사완료일로부터 5일 이내, 단, 원도급자가 검사완료일 이후 대가를 청구한 경우 청구받은 날로부터 5일 이내) → 원도급자 기성금 지급 순으로 이루어지며, 이를 고려할 때 최소 21일에서 최대 58일이 소요되는 것이 일반적인 절차임.

이에 「하도급법」은 원도급자가 기성금을 지급받은 날로부터 15일 이내, 원도급자가 발주자로부터 관련 대금을 지급받지 않은 경우에도 60일 이내 하도급대금을 지급하도록 규정하고 있고(제13조제1항 및 제3항), 「건설산업기본법」 역시 하도급대금 지급기일을 대금 수령 후 15일로 규정하고 있음(제34조제1항).

- 더구나 실제 하도급 공사대금의 수취어음 평균 부도 비율이 5년 평균 1.2%에 불과하고, 평균 만기일 또한 60일 이하의 비중이 50.3%에 달하는 점(2018년 기준)을 고려할 때, 어음할인(시중은행 및 제2금융권, 사채시장 할인)을 통한 하도급자의 피해 발생은 매우 낮을 것으로 판단됨(<표 III-6> 참조).
- 이 외에도 원도급대금이 현금으로 지급되는 공공공사의 경우, 「하도급법」 제13조제4항에 따라 100% 현금이 지급되어야 한다는 점⁶²⁾까지 고려하면, 관련된 문제 발생 소지는 극히 미미할 것임.

<표 III-5> 전문건설사업자의 하도급 공사대금 수령 형태 평균 비율(2018년 기준)

현금	어음	어음대체 결제수단(현금성)				대물	기타
		외상매출	기업카드	구매론	네트워크론		
84.3%	10.1%	0.7%	3.7%	0.3%	0.0%	0.4%	0.4%

자료 : 대한건설정책연구원(2019), 「전문건설업 실태조사 분석보고서」, 대한전문건설협회.

<표 III-6> 최근 5년간 전문건설사업자의 하도급공사 수취어음 평균 만기일 및 평균 부도 비율

구 분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
하도급 대금 수취어음 평균만기일	30일 이하	5.1%	7.3%	5.8%	5.1%	7.2%
	31~60일	30.4%	41.0%	36.2%	46.2%	43.1%
	61~90일	33.7%	32.8%	36.6%	30.4%	32.9%
	91~120일	23.9%	15.3%	17.7%	16.5%	13.8%
	121일 이상	4.6%	3.7%	3.7%	1.9%	3.0%
하도급대금 수취어음 평균 부도 비율		1.6%	1.0%	1.2%	0.3%	1.9%

자료 : 대한건설정책연구원(2019), 「전문건설업 실태조사 분석보고서」, 대한전문건설협회.

62) 단, ‘하도급거래 공정화 지침’에 따라 하도급대금의 현금 지급은 현금뿐만 아니라 ① 수표, 내국신용장에 의한 환어음 또는 판매대금추심의뢰서, ② 구매자금융에 의한 환어음 또는 판매대금추심의뢰서, ③ 대금 지급 기한이 목적물 수령일로부터 60일 이내이고 신용카드업자가 하도급자에 대하여 상환청구권을 행사할 수 없는 것으로 약정된 기업구매전용카드, ④ 원도급자의 대출금 상환기한이 목적물 수령일로부터 60일 이내이고 금융기관이 양도인(하도급자)에 대하여 상환청구권을 행사할 수 없는 것으로 약정된 외상매출채권담보대출, ⑤ 원도급자의 대금결제 시기가 목적물 수령일로부터 60일 이내이고 금융기관이 하도급자에 대하여 상환청구권을 행사할 수 없는 것으로 약정된 구매론 또는 네트워크론 또한 현금성결제 인정 범위에 해당하기에 해당 방법을 통해서도 하도급대금 지급이 가능함.

- 세 번째로, 건설현장에서의 ‘하도급대금 지급보증 발급 여부’에 대한 실태 조사결과를 살펴보면, 27.0%(2018년 기준, 2017년의 경우 20.5%)의 현장에서 원도급자가 하도급자에게 하도급대금 지급보증을 미교부하고 있는 것으로 조사됨.
- 하지만, <표 III-7>과 같이 하도급대금 지급보증서 미교부 사유를 종합·고려하였을 경우, 민간 및 공공공사 총합 8.4~15.0% 현장에서만 하도급대금 지급보증을 미교부하고 있는 것으로 판단됨.
- 이 또한 ‘원도급자가 일정 수준 이상의 신용등급(회사채 A0, 기업어음 A2+)을 갖춘 보증면제기업’이거나 ‘하도급대금 직접지급 현장’, ‘계약금액 1천만원 이하’인 경우에는 「하도급법」 시행령 제8조제1항에 따라 하도급대금 지급보증서 면제 대상 공사이나, 대한전문건설협회의 조사에서는 이를 명확히 구분하고 있지 않다는 점을 고려할 때 실제 하도급대금 지급보증서 미교부 수준은 더욱 미미할 것으로 추정됨.
- 더구나 동 조사에서 공공공사의 경우 이유를 불문⁶³⁾하고 11.4%(공공 및 민간 합계 시에는 27.0%)만이 하도급대금 지급보증을 미교부하고 있다고 발표한 점을 함께 고려할 때, 발주자에게 하도급대금 지급보증 교부 여부 확인 의무를 부여 중인 공공공사의 경우 하도급대금 지급보증을 미교부하고 있는 사례는 실제 극히 일부인 것으로 추정됨.

<표 III-7> 하도급대금 지급보증서 미교부 사유(2018년 기준, 지급보증서 교부 면제공사 이외 사유)

사 유	응답 비율
원도급자와 합의에 의해	25.9%
원도급자가 교부 거부	27.0%
지급보증서 발급은 되었으나 실제 교부되지 않음(하도급자 미전달)	15.9%
원도급자가 하도급대금 지급보증서 발급비용을 하도급금액에 반영	4.0%
하도급자가 계약이행 보증서 미제출	2.6%
기타	24.7%

자료 : 대한건설정책연구원(2019), 「전문건설업 실태조사 분석보고서」, 대한전문건설협회.

63) 「하도급법」과 「건설산업기본법」에 의한 하도급대금 지급보증서 미교부 사유가 포함되어 있는 상황임.

- 마지막으로, 하도급대금 지급보증이 실제 하도급자의 대금 체불을 효과적으로 보호하기 위해서는 무엇보다도 이중계약이 근절되어야 함.
 - 이에 대한전문건설협회의 ‘이중계약서 작성 강요 경험 여부’ 조사결과를 살펴보면, 약 5.3%(2018년)만이 이중계약서 작성 강요 경험이 있다고 응답⁶⁴⁾하여 실제 발생 비율은 전문건설업계에서 주장하던 바와는 달리 미미한 것으로 판단됨.

- 지금까지 살펴본 바와 같이, 원·하도급자 관계에서 하도급대금 체불이 완전히 근절되었다고 볼 수는 없지만, 하도급자 대표 단체에서 조사한 결과임에도 불구하고 체불의 발생 강도와 횟수는 그간 상당 부분 개선된 것으로 판단됨.
 - 이는 규제·경쟁 당국의 노력과 더불어 건설참여자 스스로 불공정거래 관행에 대한 인식 확산, 개선에 대한 자구노력이 함께 이루어진 결과라 할 수 있음.⁶⁵⁾
 - 특히, 공공공사의 경우 그간 하도급대금 체불 방지를 위한 중층적 제도를 구축하여 실제 체불 발생은 극히 일부인 것으로 판단됨.
 - 일례로 최근 국토교통부의 소속·산하기관 전수점검 결과, 체불액이 전혀 발생하지 않은 것으로 조사됨⁶⁶⁾(<표 III-8> 참조).

- 결과적으로 현재 중층적으로 운영하고 있는 하도급대금 체불 방지와 관련된 제도들이 산업 내 공정한 시장환경 조성에 있어 실효성을 갖추고 있는 것으로 판단되며, 이에 하도급대금 지급보증 면제 사유 확대 추진에도 산업 내 불공정행위 발생 가능성은 극히 적을 것으로 예상됨.

64) 대한건설정책연구원(2019), 「전문건설업 실태조사 분석보고서」, 대한전문건설협회.

65) 전영준 외(2019), 전계서.

66) 그간 국토교통부 외에도 공정거래위원회에서도 하도급대금 체불 발생 현황을 매년 실과 추석에 앞서 정례적으로 점검하여 이를 조사·발표하고 있으나, 공정거래위원회 조사의 경우 건설산업을 포함한 전 산업의 하도급대금 체불 현황을 발표하고, 공공공사에 대한 조사결과를 별도 발표하고 있지 않아 국토교통부의 자료를 인용함(참조 : 공정거래위원회 보도자료(2020.1.22) 및 관계부처합동(2019), 전계서).

<표 III-8> 국토교통부 소속·산하기관 대상 체불액 발생 현황(2014년~현재)

(단위 : 억원)

구 분		하도급대금 체불액 (기계·장비대여대금 포함)	임금 체불액	총 체불액
2014년	설	606.4	74.0	680.4
	추석	238.4	14.9	253.3
2015년	설	467.6	9.2	476.8
	추석	284.5	13.1	297.6
2016년	설	214.6	8.2	222.8
	추석	167.8	7.9	175.7
2017년	설	86.5	6.5	93.0
	추석	106.4	2.2	108.6
2018년	설	89.1	2.8	91.9
	추석	0.0	0.0	0.0
2019년	설·추석	0.0	0.0	0.0
2020년	설	0.0	0.0	0.0

주 : 2020년 조사의 경우 국토교통부 소속(7개)·산하(6개)기관의 2,871개 공공건설현장 전수조사 결과.

자료 : 국토교통부 보도자료(2020.1.21), “국토부·산하기관 건설현장 2,871곳, 설 체불액 0원”

제 4 장 하도급대금 지급보증제도 운용상 문제점

- 지금까지 살펴본 바와 같이, 「건설산업기본법」과 「하도급법」을 통해 하도급대금 지급을 보호하기 위한 다양한 제도들을 중층적으로 운영한 결과, 건설하도급 거래 관계에서의 대금 체불은 지속적인 감소세로 파악됨.
- 이를 고려할 때, 현행 하도급대금 지급보증제도는 실상 중복적 규제사항으로, ① 불필요한 사회적 비용(세금 등) 부담, ② 원도급자의 보증료 부담, ③ 원도급자의 보증기관 예치금액 부담, ④ 발주자와 원도급자의 행정업무 부담 측면에서 다음과 같은 문제를 야기하고 있다고 볼 수 있음.
- 원도급자의 하도급대금 지급보증제도는 하도급자의 계약이행보증과 쌍무계약적 원칙에 입각하여 상호의무화되어 있으나, 전술한 바와 같이 하도급대금의 경우 현재 중층적 제도 운용을 통해 보호받고 있는 상황이며, 공정한 하도급거래 및 하도급자 보호를 목적으로 하는 「하도급법」의 경우 특별법⁶⁷⁾ 성격을 지닌다는 점까지 고려하면, 건설계약 분야에 한해서는 해당 원칙의 실효성이 낮은 것으로 판단됨.

1. 불필요한 사회적 비용(세금 등) 부담

- 하도급대금 지급보증제도의 목적은 전술한 바와 같이 ① 하도급대금의 미지급 및 지연 지급 등의 불공정행위와 ② 원도급자의 부도·파산에 따른 지급불능 상태로 인해 발생하는 대금 체불로부터 하도급자를 보호하기 위함임.
- 특히, <표 III-2>와 <표 III-8>에서 볼 수 있듯이, 과거와 달리 하도급대금 미지급 등으로 인한 체불이 급격히 감소하고 있는 점을 고려하면, 해당 제도는 원도급자의 부도·파산으로 인한 체불 위험으로부터 하도급자를 보호하는 역할이 주목적인 상황으로 이해됨.

67) 「하도급법」 제34조.

- <표 III-2>에 따르면, 각종 대금 체불로 인한 행정처분은 ‘원·하도급자’ 간의 관계보다 ‘하도급자와 2차 이하 하도급자’와의 관계에서 상대적으로 높게 나타났으며, 전국 모든 건설현장의 전수조사 결과는 아니나 <표 III-8>에서 보듯이 공공공사의 하도급대금 및 노무비 체불액은 2014년 이후 점차 감소하여 2018년 추석부터는 전혀 발생하지 않은 것으로 확인됨.
 - 또한, 지난 2019년 6월부터 공공공사의 경우 전자적 대금지급시스템을 의무적으로 사용해야 한다는 점을 고려하면, 향후 하도급대금 등에 대한 체불 발생 가능성은 더욱 감소할 것으로 예상됨.
 - 하지만, 전술한 바처럼 전자적 대금지급시스템의 사용만으로는 원도급자의 부도·파산에 따른 체불 위험을 완전히 해소할 수 없기에, 현행 하도급대금 지급보증제도만이 하도급자를 보호할 수 있는 유일한 제도인 상황임.
- 이러한 현실을 고려할 때, 하도급대금 지급보증의 필요성은 인정되나, 하도급 공사 대금의 수취어음 평균 부도 비율이 5년 평균 1.2%에 불과한 점을 감안하면, 원도급자의 부도·파산으로 인한 하도급대금 체불액은 매우 적은 수준일 것으로 예상됨.
 - 공공공사의 경우 원도급대금이 현금으로 지급되며, 원도급자는 「건설산업기본법」에 따라 현금으로만 하도급대금을 지급하여야 하고, 「건설산업기본법」에 우선하여 적용되는 「하도급법」 역시 제13조제4항에 따라 발주자로부터 받은 현금비율 미만으로 지급할 수 없기에, 실제 원도급자의 부도·파산으로 인한 하도급대금 체불 위험은 더욱 낮을 것으로 예상함.
 - 이와 더불어 공공공사에 한해 전자적 대금지급시스템의 사용이 의무화됨에 따라 건설공사 참여자가 대금의 흐름을 사전에 인지할 수 있으며, 발주자가 대금지급 상황을 하도급자에게 사전 통보하고 자금집행 여부를 계속해서 모니터링해야 하기에, 실제 대금 체불이 발생할 가능성은 매우 희박함.
- 또한, 원도급자의 경영상 이유로 부도가 나고 이에 따라 법정관리에 이르게 되더라도 우리 법에서는 일각에서 주장하는 바와 달리 하도급대금의 확보가 모두 불가능한 것이 아님.

- 즉, 원도급자의 파산·회생을 관리하는 법정관리인의 선택에 따라 우선 변제 여부가 달라진다는 점과 하도급대금 직접지급제의 적용을 통해 일부 보전을 받을 수 있다는 점을 고려하면, 원도급자의 부도·파산으로 인한 하도급대금 미지급은 그 발생 가능성이 더욱 낮은 상황임.
 - 구체적으로 살펴보면, 원도급자의 부도로 인해 회생절차를 신청하고 이에 따른 법정관리인이 이루어지는 경우, 법정관리인은 하도급자와의 계약을 해제·해지하거나 채무자의 채무를 이행하고 상대방의 채무이행을 청구할 수 있음.
 - 즉, 법원으로부터 선임된 원도급자의 법정관리인은 하도급자가 진행하고 있던 하도급공사에 대해 해지할 수도 있고 또는 하도급 공사를 계속하도록 이행을 청구할 수 있으며, 이에 따라 하도급대금의 우선 확보 가능성이 달라짐.
- 먼저, 법정관리인이 하도급공사에 대해 계속 이행을 선택할 경우, 하도급자의 기성고에 대한 하도급공사 대금청구권은 공익채권⁶⁸⁾이 되어⁶⁹⁾ 회생채권보다 우선적으로 변제받을 수 있음.
 - 이 경우 하도급대금의 지급지연은 발생하게 되나, 하도급대금의 미지급 가능성은 낮아지고 특히 전액 미지급 가능성은 매우 희박함.
- 다만, 상술한 경우와는 다르게 법정관리인이 하도급공사를 해제·해지할 경우, 하도급자(채권자)가 지급받지 못한 하도급공사 대금은 원칙적으로 파산채권이 되어 해제 및 해지시까지의 기성은 파산재단에 귀속되기에, 회생채권으로 신고하여 회생절차에 따라 지급받아야 할 수밖에 없음.
 - 해당 경우, 하도급대금의 미지급 가능성은 하도급공사에 대해 계속 이행을 선택할 경우에 비해 높아질 것임.⁷⁰⁾

68) 공익채권이란 회사의 정리절차나 재산관리를 위해 쓴 비용에 대한 청구권을 뜻함. 공익채권은 회생절차와 관련 없이 변제를 받을 수 있고 일반회생채권보다 우선하여 변제를 받을 수 있음. 또한, 만약 회사재산이 공익채권의 총액을 변제하기에 부족한 것이 명백할 경우 공익채권은 법령에 정하는 우선권에 불구하고 아직 변제하지 않은 채권액의 비율에 따라 변제하며 공익채권에 관하여 존재하는 제3자의 유치권, 질권, 저당권, 전세권, 우선특권에도 불구하고 우선한 효력을 지님(『채무자회생 및 파산에 관한 법률』 제180조), 기획재정부(2017), 시사경제용어사전 일부 참조.

69) 대법원 2003.2.11. 선고 2002다 65691 판결 참조.

70) 「민법」 제674조 참조.

- 하지만, 「채무자회생 및 파산에 관한 법률」 제119조에서는 이러한 법정관리인의 선택에 대해 하도급자가 계약의 해제·해지 또는 이행의 여부에 대해 응답할 것을 최고(催告)할 수 있도록 규정하고 있고, 법정관리인이 그 최고를 받은 후 30일 이내에 응답하지 않은 경우, 해당 계약의 해제권 또는 해지권을 포기한 것으로 간주하기에, 하도급자(채권자)의 권리를 중층적으로 보호하고 있는 상황임.
- 이와 함께 「건설산업기본법」과 「하도급법」은 원도급자의 하도급대금에 대한 지급정지, 파산 및 이와 유사한 사유를 발주자의 직접지급 사유 중 하나로 규정⁷¹⁾ 중이며, 하도급자의 경우 이러한 직접지급청구권 행사를 통해 불필요한 피해를 방지할 수 있기에 실제 하도급대금 체불 발생 가능성은 더욱 낮다고 할 수 있음.
- 이와 더불어, 최근 공공공사의 경우 입찰안내서를 통해 상기의 사유가 발생하지 않더라도 발주자의 하도급대금 직접지급을 의무적으로 적용하도록 규정하는 경우가 증가하고 있는 점과, 우리 법원에서는 하도급대금에 대해 하도급자가 원도급자의 일반채권자들보다 우대할 필요가 있다고 규정한 점⁷²⁾을 고려하면, 하도급대금 체불에 따른 하도급자의 피해 발생 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있음.
- 이러한 상황에서 하도급대금 지급보증제도의 소관 부처 및 재정 당국은 해당 제도의 실익에 비해 불필요한 비용(세금 등)이 낭비되는 상황은 아닌지 확인해 볼 필요가 있음.

71) 「건설산업기본법」 및 「하도급법」에서 규정하고 있는 하도급대금 발주자직불제도의 요건은 크게 임의 직불요건과 의무 직불요건으로 구분 가능함. 우선 임의 직불요건의 경우 ① 공공공사 중 원도급자가 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우, ② 공공공사 중 원도급계약 낙찰률이 82% 미만인 경우, ③ 파산 등 원도급자가 하도급대금을 지급할 수 없는 경우로 규정하고 있으며, 의무 직불요건의 경우 ① 발주자, 원도급자, 하도급자가 합의한 경우, ② 하도급대금 지급을 명하는 확정판결을 받은 경우, ③ 원도급자가 하도급대금 지급을 2회 이상 지체한 경우로서 하도급자가 발주자에게 직접지급을 요청한 경우, ④ 원도급자가 하도급대금 지급보증서를 미발급한 경우로서 하도급자가 발주자에게 직접지급을 요청한 경우, ⑤ 공공공사 중 원도급계약 낙찰률이 70% 미만인 경우로서 하도급자가 발주자에게 직접지급을 요청할 경우, ⑥ 원도급자가 지급정지, 파산 등으로 하도급대금을 지급할 수 없는 경우로서 하도급자가 발주자에게 직접지급을 요청할 경우와 같이 상세히 구분하고 있기에 원도급자의 부도·파산시 하도급자가 직접지급청구권을 적극 활용한다면 하도급대금의 체불이 발생할 가능성은 매우 희박하다고 볼 수 있음.

72) 헌법재판소 2003. 5.15. 선고 2001헌바98 참조.

“<전략>...영세한 하청업자를 보호하기 위하여 원사업자가 파산 등의 사유로 하도급대금을 지급할 수 없는 경우 이 사건 직접지급제가 원사업자의 채권자들 중에서 수급사업자를 우대하는 결과를 가져온다고 하더라도 이는 국민경제의 균형발전이라는 공익실현을 위한 합리적 이유가 있는 것이어서 평등의 원칙에 위배되지 아니한다.”

- 전술한 바와 같이 현행 하도급대금 지급보증제도는 지급보증의 누락을 방지하기 위해 지급보증서 발급시 소요되는 비용을 도급금액 산출내역서에 표기하도록 규정하고 있으며, 기획재정부 계약예규와 행정안전부 예규인 ‘예정가격작성기준’에서도 이를 예정가격에 포함하도록 규정하고 있는 상황임(발주자의 하도급대금 지급보증 발급비용 부담 명기).
 - 즉, 현행 하도급대금 지급보증 관련 비용은 공공 발주자가 부담 중인 상황임. 하지만, 공공공사의 경우 하도급대금의 현금지급 의무화, 전자적 대금지급시스템 사용 의무화 등 민간공사 대비 기타 하도급대금 체불 방지를 위한 제도를 중층적으로 운영 중이고, 전술한 바처럼 하도급대금 체불이 극히 일부인 점을 종합적으로 고려할 때, 사실상 불필요한 세금의 낭비가 이루어지고 있다고 판단됨.
- 이와 관련하여 지난 2019년 대한건설정책연구원의 보고서⁷³⁾에서는 신용평가 등급에 따른 하도급대금 지급보증 면제 사유에 한해 편익분석을 실시하고, 분석결과 하도급대금 지급보증이 높은 편익을 갖추고 있다고 발표함.
- 하지만, 조사기업이 29개사에 불과하여 상대적으로 높은 부도율이 적용되었다는 점과 하도급공사 기간을 12개월로 일괄적으로 가정한 점을 고려하면, 객관적이지 못한 부분이 존재함.
 - 또한, 공공공사의 경우 체불 발생이 극히 일부인 점과 현행 노무비 구분관리 및 지급확인제 등의 제도를 고려할 때, 해당 보고서에서 하도급대금 지급보증제도의 편익으로 제시 중인 영세한 사업자의 자금 유동성 악화 방지, 건설근로자의 체불 방지 등은 그 효과가 매우 제한적일 것으로 판단됨.
- 또한, 사적계약의 원칙에 따라 공공공사에 비해 규제의 범위와 폭이 상대적으로 적은 민간공사 역시 하도급대금 체불 방지를 위한 중층적 감시와 사후제재가 활발히 이루어지고 있다는 점과 낮은 어음 지급률·부도율 등을 고려하면, 보증 수수료율 감면 등 발주자 또는 원도급자의 불필요한 비용 발생을 최소화할 방안이 필요함.

73) 박승국(2019), 전게서.

- 이에 실제 하도급대금 지급보증을 위해 발주자가 부담하는 비용을 <표 IV-1>과 같이 추정해보면, 공공공사의 경우 연간 약 300억원 내외의 비용이 소요되는 것으로 추정되고, 민간공사까지 포함할 경우에는 약 1,200억원의 비용이 소요되고 있는 것으로 추정됨.
 - 상기 추정금액은 하도급대금 지급보증으로 인한 발주자 부담분만을 추정한 것으로, 실제 원도급자가 발행하는 하도급대금 지급보증서 발급금액의 경우 <표 II-3>과 같이 수수료율과 운영요율이 계상되기에, 발주자가 예산에 반영하는 비용보다 큰 비용이 소요되는 것이 일반적임.
 - 또한, 영세 중소기업의 경우 운영요율이 상대적으로 높아 그 비용부담이 더욱 큰 실정이며, 민간공사의 경우 발주자가 지급보증 수수료를 계상하여 지급하는 경우가 적다는 점을 함께 고려하면, 원도급자가 하도급대금 지급보증시 발생하는 추가적인 비용을 부담하고 있는 경우가 대부분인 상황임.⁷⁴⁾
- 결론적으로, 원도급자의 낮은 부도율과 하도급대금 체불 실적, 부도시 하도급대금 미지급 방지를 위해 운영 중인 각종 제도 등을 종합적으로 고려하면, 과거와는 달리 최근의 경우 하도급대금 지급보증을 의무화는 불필요한 사회적 비용을 낭비하고 있는 상황으로 판단됨.
 - 특히, 공공공사의 경우 일부 면제대상 공사를 제외하고는 반드시 발주자가 하도급대금 지급보증 발급비용을 사전 계상하여 원도급자에게 지급해야 한다는 점과 전술한 낮은 보증사고 발생 비율을 함께 고려하면, 세금 낭비 문제에 대한 지적을 피할 수 없음.
- 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 현행 전자적 대금지급 시스템 및 관련 제도의 고도화를 통해, 하도급대금 지급보증제도의 면제 사유를 보다 합리적 수준으로 재규정해야 할 것임.

74) 보다 구체적인 문제의 경우 '2. 원도급자의 하도급대금 지급보증서 발급 수수료 부담'을 통해 기술함.

<표 IV-1> 연간 하도급대금 지급보증 발급 금액(수수료) 추정 결과(발주자 부담분)

(단위 : 억원)

구분	공사규모/종류별 종합건설업 계약금액 ^{주1)주2)} (2018년 기준)		(공공공사) 추정가격 및 (민간공사) 공사예정금액 ^{주3)}	하도급대금 지급보증서 발급대상 금액 ^{주4)}	하도급대금 지급보증서 발급 금액 ^{주5)}	
공공	50억원 미만		161,112	185,730	179,230	145.2
	50억원 이상 100억원 미만		44,625	52,194	50,732	40.6
	100억원 이상 200억원 미만		35,583	44,478	43,500	32.6
	200억원 이상 500억원 미만	건축	14,875	18,829	18,565	12.6
		토목 및 산업설비	25,340	32,076	31,627	22.5
	500억원 이상		41,675	45,299	44,846	37.7
	계		323,210	378,606	368,500	291.1
공공 + 민간	50억원 미만		396,565	457,162	441,162	357.3
	50억원 이상 100억원 미만		124,965	146,157	142,065	113.7
	100억원 이상 200억원 미만		108,195	135,243	132,268	99.2
	200억원 이상 500억원 미만	건축	115,869	146,670	144,616	98.3
		토목 및 산업설비	51,018	65,408	64,492	45.8
	500억원 이상		493,535	548,373	542,889	456.0
	계		1,290,147	1,499,013	1,467,492	1,170.3

- 주 : 1) 국토교통부의 하도급대금 지급보증서 발급금액 적용기준의 경우 100억~300억원, 300억원 이상, 턴키·대안공사로 구분하도록 규정되어 있으나, 계약실적 통계의 경우 100억~200억원, 200억~500억원으로 구분되어 있기에 통계자료의 부재로 인해 공사규모 급간을 종합건설업 통계로 변환하여 추정함. 또한, 턴키·대안공사의 경우 별도의 요율을 적용하여야 하나, 발주방식별 통계정보 또한 부재하기에 500억원 이상 공사의 경우 모두 턴키·대안공사로 가정하여 추정함.
- 2) 대한건설협회의 종합건설업조사 통계정보보고서에 따르면, 계약금액 조사시 공공공사의 경우 관급자제비용은 제외되어 있고, 민간공사의 경우 발주자가 지급한 자제비용은 포함하도록 규정되어 있어 해당비용을 그대로 활용하면 되나, 매출부가가치액의 경우 공공 및 민간공사 모두 이를 포함하도록 규정하고 있어 이를 제외하도록 환산 계상함.
- 3) 낙찰률을 감안한 공공공사의 추정가격과 민간공사의 공사예정금액의 경우 공사규모별로 낙찰하한율 또는 평균낙찰률을 환산하여 계상함(50억원 미만 : 86.7%, 50억~100억원 미만 : 85.5%, 100억~200억원 미만 80.0%, 200억~500억원 미만 : 79.0%, 500억원 이상 : 92.0%).
- 4) 하도급대금 지급보증서 발급대상금액 추정을 위해서는 공공공사의 추정가격 및 민간공사의 공사예정금액 중 간접노무비를 제외한 재료비, 직접노무비, 산출경비를 추정하여야 하며, 이를 위해 해당 공사규모별 완성공사통가원계 구성 비율을 고려하여 환산 계상함(50억원 미만 : 96.5%, 50억~100억원 미만 : 97.2%, 100억~200억원 미만 97.8%, 200억~500억원 미만 : 98.6%, 500억원 이상 : 99.0%).
- 5) 실제 하도급대금 지급보증서 발급 금액(발주자 계상분) 추정과 관련하여 공공공사의 경우 산정기준에 따라 일괄 계상됨이 원칙이나, 민간공사의 경우에는 발주자가 이를 계상하는 경우와 미계상하는 경우가 혼재되어 있는 것이 현실임에도 이를 구분할 수 없기에 일괄 하도급 대금지급보증서 발급금액을 계상하는 것으로 추정함.

자료 : 대한건설협회(2019), 종합건설업조사 및 대한건설협회(2019), 2018 완성공사원가통계.

- 구체적으로 그 방안을 언급하면, 「하도급법」상의 하도급대금지급관리시스템의 범위에 기존 상생결제시스템과 함께 전자적 대금지급시스템을 포함해야 할 것이며, 「건설산업기본법」의 경우 전자적 대금지급시스템 사용에 따른 면제 사유 추가가 필요할 것임.⁷⁵⁾
- 물론, 이를 위해서는 현행 전자적 대금지급시스템의 한계점인 원도급자의 부도·파산으로 인한 하도급대금 미지급 상황을 사전 예방하기 위한 전자적 대금지급시스템의 기능 고도화(상생결제시스템 수준)가 선제적으로 추진되어야 함.
- 또한, 공공공사의 경우 이미 전자적 대금지급시스템의 사용이 의무화된 점을 고려할 때, 전자적 대금지급시스템 사용시 발주자의 하도급대금 직접지급제 적용을 동시에 의무화하는 등의 관련 제도에 대한 조정 또한 함께 고려 가능함.

2. 원도급자의 하도급대금 지급보증서 발급금액 부담

- 원도급자는 하도급대금 지급보증의 방법으로 전술한 바와 같이 <표 II-1>의 하도급대금 지급보증금액에 상당하는 현금 및 수표를 지급하거나, 보증기관에서 발행한 지급보증서를 교부해야 하며, 이때 원도급자의 대부분은 그 비용부담으로 인해 현금 및 수표의 지급보다는 상대적으로 저렴한 하도급대금 지급보증서를 하도급자에게 교부하고 있음.
- 해당 경우, 원도급자는 지급보증서 발행 과정에서 보증기관에 보증수수료(보증서 발급금액)를 납부해야 하며, 그 비용은 국토교통부장관이 고시하는 기준에 따라 도급금액 산출내역서상에 명시함으로써 보전받을 수 있음(공공공사 및 일부 민간공사의 경우).
- 현행 국토교통부 고시에 따른 보증서 발급금액은 재료비, 직접노무비, 산출경비의 합산에 공사 규모 및 종류에 따른 적용 요율을 곱하여 산정하고 있음(<표 II-2> 및 <표 IV-2> 참조).

75) 「전자조달법」의 경우 지난 2019년 11월 개정을 통해 전자적 대금지급시스템의 범위에 상생결제시스템을 이미 포함함.

- 하지만, 보증기관이 하도급대금 지급보증서 발행시 운용하고 있는 보증수수료의 경우 보증금액 및 공사종류, 공사기간을 고려한 각 기관별 산식과 요율을 통해 산정하고 있어, 발주자가 예산 수립시 산정하는 국토교통부고시에 따른 발급금액과 차이가 발생하는 상황임(<표 II-2> 및 <표 IV-2> 참조).
- 예를 들어, 건설 분야의 대표적인 보증기관인 건설공제조합은 보증금액, 수수료율 및 운용요율, 365일 중 보증기간 해당일수의 비율을 통해 보증수수료를 산정하고 있음.
- 이 과정에서 적용되는 수수료율은 공사 및 보증의 종류에 따라 연 0.72~1.24% 범위에서 운영 중이며, 운용요율은 원도급자에 대한 보증기관의 자체적인 신용평가 등급에 따라 적용하고 있음.

<표 IV-2> 하도급대금 지급보증서 발급금액 산정방식 비교

구분	국토교통부 고시	건설공제조합 사례
산식	(재료비+직접노무비+산출경비)×요율	보증금액×(수수료율±운용요율)×(보증기간 해당일수/365)
요율	공사 규모에 따라 (최저) 0.068 ~ (최고) 0.084%	공사종류 등에 따라 기본수수료율 : 연 0.072~1.24%

- 이러한 보증수수료 산정방식의 차이는 발주자가 사업예산을 수립하는 시점 또는 원도급자가 도급금액 산출내역서를 제출해야 하는 계약 시점에 하도급계약 금액을 정확히 계상하기 어렵기 때문에 발생함.
- 일부에 따르면, 공공공사 계약의 경우 입찰시 원도급자가 「건설산업기본법」 제31조의2에 따라 발주자에게 제출하는 하도급 관리계획을 통해 이를 사전 인지·계상할 수 있다고 주장하고 있음.
- 하지만, 하도급관리계획을 제출해야 하는 범위가 ① 입찰금액의 100분의 10 이상에 해당하는 주요 공종 및 ② 하도급 주요 공종에 포함된 하도급 공사로서 계약금액이 5억원 이상인 공사로 한정되어 있어, 원도급자의 하도급 계획서를 통해 하도급 금액을 정확하게 산정하기에 한계가 있음.⁷⁶⁾

76) 「건설산업기본법」 시행규칙 제34조의2 및 국토교통부고시, 「하도급할 공사의 주요공종 및 하도급계획 제출대상 하도급금액」 참조.

- 이에 따라 「건설산업기본법」에서는 발주자가 원도급자의 하도급대금 지급보증 발급 금액 사용 여부를 확인할 수 있도록 규정(공공공사의 경우만 의무화)하고 있으며, 도급금액 산출내역서상의 금액이 원도급자의 실제 소요비용을 초과할 경우 초과금에 대한 정산이 가능하도록 규정하고 있음.⁷⁷⁾
- 하지만, 반대의 경우인 원도급자가 실제로 지출한 비용이 도급내역 산출내역서상의 금액을 초과하는 경우에 대한 정산규정은 명시하고 있지 않아, 해당 경우 원도급자가 초과금을 부담해야 하는 상황임.
- 보증기관과 국토교통부 고시에 따른 산정방식의 차이로 공사의 규모 및 종류에 따라 초과 지출 대상이 달라질 수는 있겠지만, 국토교통부 질의회신 등을 검토한 결과 원도급자의 실제 소요비용이 도급금액 산출내역서상의 금액을 초과하는 경우가 발생하고 있는 것으로 확인됨.⁷⁸⁾
- 질의회신 답변에 따르면, 현행 법령상 원도급자의 실제 소요비용이 산출내역상의 금액을 초과하는 경우 대한 정산규정을 두고 있지 않기에, 계약당사자 간 협의 사항으로 정하고 있음(<표 IV-3> 참조).
- 하지만, 발주자 입장에서는 지불하지 않아도 될 금액이기에 상대적으로 ‘을’의 위치에 있는 원도급자가 실제로 정산받기는 어려운 실정이며, 관련 법령에서 이를 새롭게 규정하지 않는 이상 해당 금액은 원도급자에게 전가될 수밖에 없는 상황임.

<표 IV-3> 하도급대금 지급보증서 발급금액 초과에 대한 국토교통부 질의회신 응답사례

○ 건설산업기본법 시행령 제34조의4 제2항에 따라 건설공사의 도급계약 당사자는 같은 법 제34조 제3항의 규정에 의하여 하도급대금지급보증서 발급에 소요되는 금액을 국토교통부장관의 고시에 따라 도급금액산출내역서에 명시하여야 하며, 제4항에 따라 발주자는 도급금액산출내역서에 명시된 금액이 건설업자가 지출한 금액을 초과하는 경우에는 그 초과하는 금액을 정산할 수 있도록 규정하고 있으며, 반대의 경우 명문의 규정이 없어 계약당사자 간에 협의하여 할 사항임을 알려드립니다.

자료 : 국토교통부 민원마당, 전자민원처리공개 「하도급거래 공정화에 관한 법률(약칭 하도급법)의 건설하도급 대금지급 보증서 발급 수수료 건(2016.05.31)」

77) 「건설산업기본법」 시행령 제34조의4 참조.

78) 국토교통부 민원마당, 전자민원처리공개 「하도급거래 공정화에 관한 법률(약칭 하도급법)의 건설하도급 대금지급보증서 발급 수수료 건(2016.05.31)」, 「하도급대금지급보증서 발급수수료 정산(2012.09.04)」, 「하도급 대금지급보증 수수료 정산 건(2012.03.14)」 참조.

- 이러한 상황을 고려할 때, 향후 원도급자가 지출한 하도급대금 지급보증서 발급비용이 발주자가 계상한 비용을 초과할 경우 원도급자의 초과비용을 정산할 수 있는 규정 마련이 필요함.
- 또한, 민간공사의 경우 발주자가 하도급대금 지급보증 발급비용을 미계상하는 경우도 다수 존재하기에, 발급비용을 의무적으로 계상하도록 하는 방안 역시 고려해야 할 것임.

3. 보증여유 한도 확대를 위한 원도급자의 예치금액 가중 부담

- 원도급자는 각종 계약의 체결과 이를 이행하는 과정에서 건설업 등록기준인 보증가능금액확인서를 발급받은 보증기관으로부터 하도급대금 지급보증을 비롯한 각종 보증⁷⁹⁾을 발급하여야 함.
- 「건설산업기본법」 시행령 제13조제1항 제1호의2에 따라, 건설업을 등록하려는 자는 국토교통부장관이 지정하는 금융기관 등이 발급하는 보증가능금액확인서를 발급받아 제출해야 함.
- 한편, 「건설산업기본법」에서는 건설업 운영에 필요한 각종 보증과 자금 용자 등을 위한 공제조합을 설립할 수 있다고 규정하고 있으며, 국토교통부장관이 총보증한도를 고시하고 있는 건설 관련 공제조합은 건설공제조합, 전문건설공제조합, 대한설비공제조합이 있음.⁸⁰⁾
- 원도급자가 보증가능금액확인서를 발급받기 위해서는 해당 공제조합으로부터 재무상태 및 신용상태를 평가받아야 하며, 평가결과에 따라 등록하고자 하는 업종별 자본금⁸¹⁾의 100분의 25 이상 60 이하의 범위 내에서 담보를 제공하거나 현금을 예치하여 공제조합의 조합원으로 가입하여야 함.⁸²⁾

79) 보증의 종류로는 대표적으로 입찰보증, 계약보증 및 공사이행보증, 선금급보증, 하도급대금 지급보증, 건설기계대여대금지급보증, 하자보수보증 등이 존재함.

80) 「건설산업기본법」 제54조, 「동법」 시행령 제57조, 국토교통부고시(제2016-364호), ‘건설관련 공제조합의 총보증한도’ 참조.

81) 「건설산업기본법」 시행령 제13조 및 [별표 2].

82) 「건설산업기본법」 시행령 제13조제1항 1의2호 가목 참조.

- 예를 들어, 건설공제조합의 경우 보증가능금액확인서 발급에 필요한 예치금액을 업종과 신용등급에 따라 <표 IV-4>와 같이 제시하고 있으며, 예치금액은 [업종별·신용등급별 예치좌수×1좌당 금액⁸³⁾]을 통해 산정하고 있음.⁸⁴⁾

<표 IV-4> 종합건설업종별 법인사업자 예치금액(건설공제조합 사례)

업종	자본금	신용등급		예치금액 산식
		C등급 이상	D등급	
토목건축공사업, 산업환경설비공사업	8.5억원	200좌	225좌	업종별·신용등급별 예치좌수×1좌당 금액
토목공사업, 조경공사업	5억원	117좌	131좌	
건축공사업	3.5억원	83좌	94좌	

주 : 개인사업자의 경우 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업은 법인사업자(위 표에 따른 예치금액)의 2배를 출자해야 함.

자료 : 건설공제조합 홈페이지.

- 이후 원도급자가 공제조합의 조합원으로서 각종 보증 발행을 수행하기 위해서는 조합과 업무거래약정을 체결해야 하며, 이 과정에서 업무거래를 할 수 있는 한도액인 약정거래한도액(약정금액)과 보증별 여유 한도를 산출하여야 함.
- 건설공제조합을 기준으로 살펴보면, 약정거래한도액 산출시 기본적으로 원도급자의 신용등급, 시공능력평가 공시액, 개별보증의 위험도 등을 고려하고 있음.⁸⁵⁾
- 약정거래한도액은 크게 보증거래한도액과 용자거래한도액으로 구분하여 산정되며, 보증거래한도액의 경우 조합원별 보증한도⁸⁶⁾(출자지분 한도, 기업능력 한도, 기본운영자금 미이용 한도의 합산)에 공사이행보증 공공기관 단독공사 위험가중치를 고려하여 산정하고 있음.
- 여기서 약정거래한도액은 조합으로부터 업무거래를 할 수 있는 최대 한도액을 의미하며, 실제로 조합원이 이용 가능한 보증별 여유 한도는 보증 한도에서 보증종류별로 설정한 위험가중치를 고려한 보증 잔액을 차감하여 산출함.

83) 1좌당 금액=1,494,100원(2019.10.21. 적용).

84) 건설공제조합 홈페이지, <https://www.cgbest.co.kr/cgbest/credit/confirmation01.do>, 검색일 : 2020.03.02.

85) 건설공제조합의 업무안내, https://cyberbiz.cgbest.co.kr/ui/doc/gu/cals/main_guide.pdf, 검색일 : 2020.03.02.

86) 조합원별 보증 한도 산출시 기본운영자금 미이용 한도는 기본용자 담보 좌수 전좌에 대한 미이용을 전제로 산출함.

- 한편, 원도급자는 업의 영위를 위해 사업의 입찰 및 계약, 공사수행 과정에서 하도급대금 지급보증을 비롯한 각종 금융성 보증을 지속적으로 시행해야 하기에, 보증여유 한도가 부족할 가능성이 상시 존재함.
 - 보증기관의 보증한도 산정시 상술한 바처럼 출자지분뿐 아니라 시공능력과 기업가치 금액이 영향을 미침.
 - 이에 출자지분이 동일하더라도 상대적으로 기업 규모가 작고 사업 수가 적은 조합원의 한도가 낮게 설정된다는 점을 고려하면, 상대적으로 소규모 기업의 부담은 증대될 수밖에 없는 상황임.
 - 특히, 자본이 상대적으로 적어 출자지분 한도가 부족할 수밖에 없는 신생기업 및 영세업자의 경우, 이러한 부담이 기업의 영업활동에 큰 부담으로 작용할 수 있음.
- 이를 해결하기 위해서는 해당 보증기관으로부터 신규 보증을 받기 위한 보증여유 한도를 추가적으로 확보해야 하며, 이는 조합원의 추가출자 등을 통해서만 해결 가능함. 하지만, 이러한 원도급자의 추가출자는 기업의 현금흐름상 경제적 부담으로 이어질 수밖에 없음.
 - 일례로, 건설공제조합은 보증여유 한도의 증액 방안으로 ① 추가출자, ② 기존 보증의 해제, ③ 기본운영자금융자금의 상환을 제시하고 있음.
 - 하지만, 기존 보증의 해제 및 기본운영자금융자금의 상환 방법은 한도의 증액보다는 기존의 한도 내에서 활용 가능한 금액을 확보하는 방안으로, 결과적으로는 건설공제조합이 제시하고 있는 3가지 증액 방안 모두 비용의 수반이 불가피함.⁸⁷⁾
 - 더구나 건설산업은 타 산업과는 달리 영업이익(매출액영업이익률)이 5% 내외에 불과하고, 매출채권회전을 또한 광업을 제외하고는 전(全) 산업 중 가장 낮은 수준(2018년 기준 5.72)인 산업임.
 - 이러한 이유로 건설기업의 다수는 실제 현금흐름의 여력이 낮을 가능성이 높으며, 보증여유 한도 증액을 위한 예치금액 가중은 기업경영 측면에서 분명 부담으로 작용될 수밖에 없는 상황임.⁸⁸⁾

87) 건설공제조합의 업무안내, https://cyberbiz.cgbest.co.kr/ui/doc/gu/cals/main_guide.pdf, 검색일 : 2020.03.02.

88) 한국은행(2019), 2018년 기업경영분석 참조.

4. 발주자와 원도급자의 불필요한 행정부담

- 전술한 것처럼 하도급자의 피해 방지를 위해 운영 중인 다양한 하도급 대금지급 보호제도와 이에 따른 하도급대금 체불 발생 현황의 계속된 감소세를 종합·고려할 때, 하도급대금 지급보증 과정에서 발생하는 각종 부가업무는 원도급자뿐만 아니라 발주자에게도 불필요한 행정부담으로 다가올 수 있음(<표 IV-5> 참조).
- 하도급대금 지급보증제도와 관련한 업무만을 한정하더라도 원도급자의 지급보증서 신청 및 교부, 발급기관의 건설산업종합정보망 등록뿐 아니라, 하도급대금 보호를 위해 발주자의 등록사항 확인 및 시정 요구, 지급보증서 교부 확인(공공공사) 등의 업무를 중층적으로 규정하고 있음.

<표 IV-5> 하도급대금 지급보증을 위한 발주자와 원도급자의 주요 업무

구분	발주자	원도급자
관련 주요 업무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예정가격 산정시 하도급대금 지급보증 수수료 반영 ○ 하도급대금 지급보증서를 발급 또는 해지 시 보증기관이 건설산업종합정보망을 통하거나 직접 통보한 관련 내용을 확인하고, 필요시 원도급자에 정정 요구 ○ 공공공사의 경우 원도급자의 하도급자에 대한 하도급대금 지급보증서 교부 여부 확인 ○ 원도급자의 하도급대금 지급보증서 발급금액 사용 여부 확인 가능, 필요시 소요비용 지출내역에 대한 증빙서류 제출 요구 가능 ○ 도급금액산출내역서상 금액과 원도급자의 실제 소요비용 간 정산 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하도급대금 지급보증 수수료의 도급금액 산출내역서 내 반영 ○ 보증기관에 하도급대금 지급보증서 발급 신청 ○ 하수급인에 하도급대금 지급보증서 교부 ○ 발주자 요구시 하도급대금 지급보증서 수수료 정산

- 그럼에도 불구하고 현행 하도급대금 지급보증제도는 그 면제 사유를 축소하고 관리·감독을 강화하는 등 점점 규제가 강화되는 방향으로 운영되고 있는 상황임.
- 일례로, 최근(2020년 3월) 의결된 「하도급법」 시행령 개정안의 경우, 하도급대금 지급보증 면제 사유 중 신용등급 관련 지급보증 면제 조항을 폐지하고, 3자(발주자-원도급자-하도급자)간 직불 합의 기한을 30일 이내로 설정함.

- 이를 고려하면, 향후(2020년 7월) 하도급대금 지급보증 면제 사유는 더욱 축소·강화되어 운영될 것으로 판단되며, 지급보증 대상사업의 범위 또한 더욱 증가할 것으로 전망됨.
- 물론, 원도급자의 부도·파산에 따른 하도급대금 보호 측면을 고려하면 지급보증의 필요성은 인정되나, 앞서 언급한 낮은 하도급대금 체불 발생 현황과 높은 하도급대금 현금지급 비중, 낮은 수취어음 평균 부도율 등 실제 우리 건설산업 현황을 종합·고려하면, 현재 중층적으로 규정되어 있는 발주자와 원도급자의 불필요한 행정업무를 경감할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요한 시점임.
- 예를 들어, 하도급대금 보호가 필요한 경우 하도급대금 지급보증 면제 사유를 축소하는 바와 같이, 타 제도로 인해 원도급자의 부도·파산에 따른 하도급대금 체불 위험이 해소되는 경우는 지급보증의 면제 사유로 포함시켜야 할 것임.

1. 하도급대금 지급보증제도 개선 방향

- 지금까지 살펴본 낮은 하도급대금 체불 발생 현황과 현행 하도급대금 지급보증제도의 운용상 문제점, 그리고 최근 공공공사에 한해 사용이 의무화된 전자적 대금지급시스템으로 인한 대금지급 환경의 변화 등을 종합·고려할 때, 향후 하도급대금 지급보증제도의 개선(면제 사유 확대 등)은 불가피할 것으로 판단됨.
- 건설공사에서의 하도급대금 체불은 그간 지속적으로 강화해 온 하도급대금 지급 관련 규제로 인해 갈수록 감소 중인 상황이며, 지난 2019년 6월부터 공공공사에 사용이 의무화된 전자적 대금지급시스템은 기존 규제와 더불어 향후 하도급대금 체불을 더욱 감소시킬 것으로 예상됨.
- 물론, 전술한 바처럼 현행 전자적 대금지급시스템을 사용하더라도 원도급자의 부도·파산에 따른 하도급대금 체불 위험을 완전히 해소할 수는 없으나, 불필요한 비용 발생 등 해당 제도의 운용상 문제점과 유사 규제의 중복적 운용 현황 등을 함께 고려하면, 하도급대금 지급보증제도의 개선이 필요한 시점이라 판단됨.
- 또한, 전자적 대금지급시스템의 한계점인 원도급자의 부도·파산으로 인한 하도급대금 체불 위험을 해소할 방안을 마련한다면, 이를 지급보증의 면제 사유로 포함하여 불필요한 행정력 및 비용 낭비 등 전술한 현행 제도 운용상 문제점을 최소화하는 것이 사회적 편익 측면에서 더욱 바람직할 것임.
- 이를 고려할 때, 전자적 대금지급시스템 사용에 따른 하도급대금 지급보증제도의 개선(면제 확대 등)방안은 ‘(1안)합리적 수준으로 하도급대금 지급보증 수수료를 인하하는 방안’과 ‘(2안)하도급대금 지급보증을 면제하는 방안’으로 구분 가능함.
- 우선, 최근의 하도급대금 체불 감소 실적과 전자적 대금지급시스템의 사용 등 관련 규제의 중복적 운용 현황을 고려하면, 불필요한 비용 낭비를 방지한다는 측면에서 하도급대금 지급보증 수수료 인하 방안을 검토해볼 필요가 있음.

- 또한, 전술한 문제의 근원적 해결 방안으로는 현행 전자적 대금지급시스템의 운용상 보완을 통해 원도급자의 하도급대금 체불 위험을 해소할 경우, 이를 하도급대금 지급보증의 면제 사유로 포함하는 방안 역시 고려 가능함.
- 구체적으로, (1안)은 전자적 대금지급시스템을 사용하면 인출제한 및 모니터링 기능을 통해 사업참여자 모두 각종 대금의 흐름을 파악할 수 있기에, 해당 시스템을 사용하는 건설공사에 한해 하도급대금 지급보증 수수료를 인하하는 방안임.
- (1안)은 현재 법적으로 전자적 대금지급시스템의 사용이 의무화된 공공공사는 물론, 의무화 대상이 아닌 공공공사(1건 공사의 도급금액이 5천만원 미만인 공사 또는 공사기간이 30일 이내인 공사)와 민간공사에서 해당 시스템을 사용하는 경우도 적용 가능함.
- 이 방안은 하도급대금 지급보증제도의 근원적 개선 방안이라 할 수는 없으나, 민간공사에서의 전자적 대금지급시스템 사용을 유도하여 하도급대금 체불이 발생 가능한 사각지대를 해소할 수 있다는 점⁸⁹⁾에서 상생협력 방안으로 실효성을 갖추고 있다고 판단됨.
- 다음으로, (2안)의 경우 전자적 대금지급시스템의 사용에 따라 지급보증을 면제하기 위해서는 전술한 해당 시스템의 한계점인 원도급자의 부도·파산 및 이에 따른 제3자의 압류·가압류로 인한 하도급대금 체불 발생 가능성을 해소하는 방안도 함께 고려하여야 함.
- 이에 따라 (2안)은 전자적 대금지급시스템의 사용시 하도급대금 지급보증을 면제하더라도 제3자의 압류·가압류 등으로 인한 하도급자의 피해가 발생하지 않도록, 그 개선 방안을 다시금 다음의 2가지 방안으로 구분해 볼 수 있음.
- 첫 번째 세부 방안(2-1안)으로는 중소기업청의 상생협력시스템과 유사한 운영 방식과 기능을 갖춰 하도급자의 공사대금 채권(외상매출채권)에 대해 제3자가 압류·가압류를 신청할 수 없도록 하는 ‘(2-1안)전자적 대금지급시스템의 운영 방식 개선과 기능 고도화 방안’을 고려할 수 있음.

89) 민간공사의 경우 공공공사와 달리 발주자가 아닌 원도급자가 보증수수료를 부담하는 경우가 많아, 지급보증이 100% 이루어지지 못하고 있는 상황임.

- 다음으로, 두 번째 세부 방안(2-2안)은 (2-1안)과는 달리 기존 제도의 보완을 통해 하도급대금을 보호하는 ‘(2-2안) 하도급대금 직접지급 의무화를 통한 하도급대금 지급보증 면제 확대 방안’을 고려 가능함.
- 이에 본 연구는 상술한 각각의 개별 방안(1안), (2-1안) 및 (2-2안)에 대한 구체적인 개선 방안을 다음과 같이 도출함.

2. (1안) 전자적 대금지급시스템 사용시 하도급대금 지급보증 수수료 인하

- 우선, 조달청의 하도급지킴이 등 현행 전자적 대금지급시스템은 원도급자의 고정계좌에 대한 인출제한 기능을 통해 하도급대금 지연 지급이나 미지급으로 인한 체불방지가 원천적으로 가능함.
- 또한, 전술한 것처럼 하도급대금 체불 사례는 갈수록 감소 중이고, 하도급자의 수취어음에 대한 5년 평균 부도율 역시 1.2%에 불과하다는 점을 고려하면, 하도급대금 체불로 인한 보증사고 발생 가능성 또한 계속해 감소 중인 것으로 이해할 수 있음.
- 이를 종합·고려할 때, 전자적 대금지급시스템을 사용(공공공사 및 민간공사 모두 포함)하는 경우 현행 하도급대금 지급보증 수수료를 인하하는 것이 합당할 것으로 판단됨.
- 「건설산업기본법」에 따라 현재 전자적 대금지급시스템의 사용이 의무화되어 있는 공공공사(소규모 공사 제외)의 경우, 낮은 보증사고 발생 가능성을 고려하면 원도급자에게 하도급대금 지급보증 수수료를 인하해 주는 것이 합당함.
- 또한, 전자적 대금지급시스템 사용시 동일한 원칙을 적용하고 해당 시스템의 사용확대를 유도하기 위해서는 시스템 의무 사용에서 제외되어 있는 공공공사(1건 공사의 도급금액이 5천만원 미만인 공사 또는 공사기간이 30일 이내인 공사)에서 발주자의 요청 등으로 인해 전자적 대금지급시스템을 사용할 경우와 민간공사임에도 불구하고 해당 시스템을 사용하는 경우에는 하도급대금 지급보증 수수료를 인하하는 것이 합리적임.

- 또한, 최근 코로나19에 따른 경제활력 유도 및 지역건설산업 활성화를 위한 정책적 판단 중 하나로 하도급대금 지급보증을 비롯한 각종 보증수수료를 일시·영구적으로 낮춘 사례에서 살펴볼 수 있듯이, 수수료 인하는 정책당국의 노력에 따라 상대적으로 쉽게 적용할 수 있는 방안임.
- 주택도시보증공사의 경우 지난 2020년 1월부터 지역경제 활성화를 위해, 원도급자가 보증대상 사업장이 위치하는 행정구역(광역지자체 기준) 소재 하도급자와 계약을 체결할 경우, 하도급대금 지급보증 수수료를 3% 할인하고 있음.⁹⁰⁾
- 또한, 최근 정부는 코로나19에 따른 경기 위축을 해결하고 건설활력을 제고하기 위한 방안으로, 입찰 및 계약보증금을 50% 인하하고 입찰 보증수수료를 면제(지급각서로 대체)함과 더불어 선금 보증료율을 일괄적으로 20% 인하하는 정책을 발표한 바 있음.⁹¹⁾
- 한편, 하도급대금 지급보증 수수료 인하와 관련하여 정부는 이미 지난 2019년 12월 건설업계의 부담을 완화하여 건설경기를 활성화하기 위한 중 하나로, 하도급대금 및 건설기계 대여금에 대한 보증수수료 인하를 발표⁹²⁾한 바 있음.
- 또한, 하도급대금 지급보증기관 중 하나인 건설공제조합의 경우, 이미 지난 2019년 1월부터 전자적 대금지급시스템 사용에 따른 원도급자의 대금유용 감소 효과를 감안하여, 하도급대금 지급보증서 발급수수료를 10% 인하하여 운영 중임.
- 지금까지 살펴본 바를 종합·고려하면, 건설공제조합 외 타 보증기관의 경우도 전자적 대금지급시스템을 사용하는 건설공사를 대상으로, 하도급대금 지급보증 수수료 인하 방안을 추진할 필요가 있음.
- 단, 건설공제조합을 포함한 보증기관의 수수료 인하율은 전자적 대금지급시스템의 사용 효과와 손해율 등 수수료 추가 인하요인을 재검토하여 각 기관의 상황에 맞게 그 인하 폭을 자율적으로 결정할 수 있어야 할 것임.

90) 건설경제신문 기사(2020.1.23.), “HUG, 지역건설사와 하도급 시공계약하면 보증료 3% 할인”.

91) 관계부처 합동(2020), 제4차 비상경제회의, 별첨1 선결제·선구매 등을 통한 내부 보완방안.

92) 관계부처 합동(2019), 2020년 경제정책방향.

- 이 외에도 전자적 대금지급시스템의 사용과 함께 해당 시스템의 한계점인 원도급자의 부도·파산에 따른 제3자의 하도급대금에 대한 압류·가압류 위험을 감소시키는 방안을 제도화해야 할 것이며, 이 과정에서 해당 시스템의 사용에 따라 감소하는 대금 체불 위험률만큼 추가적으로 보증수수료를 인하하는 방안 역시 고려 가능함.
- 원도급자의 부도·파산에 따른 제3채권자의 압류·가압류시, 우선 변제 대상인 재단채권 중 대표적인 것으로는 ① 「국세징수법」 또는 「지방세징수법」에 의하여 징수할 수 있는 청구권, ② 채무자의 근로자 임금·퇴직금 및 재해보상금 등이 있음.
- 이를 고려하면, 원도급자가 보증기관에 하도급대금 지급보증서를 발급받을 때 「국세징수법」 또는 「지방세징수법」에 따른 세금완납증명서를 제출하도록 제도적 보완이 이루어져야 할 것임.
- 또한, 이러한 세금완납증명서와 함께 지방고용노동청에서 발급한 체불임금확인서 및 체불임금 등 사업주확인서의 발급실적이 없다는 것을 자가증명하는 서류를 제출하는 경우, 보증기관의 확인을 거쳐 추가적으로 하도급대금 지급보증 수수료를 인하하는 방안 역시 고려 가능함.

3. (2안) 전자적 대금지급시스템 사용시 하도급대금 지급보증 면제

(1) (2-1안)과 (2-2안) 구분 사유

- 「건설산업기본법」에 따른 현행 전자적 대금지급시스템은 전술한 바처럼 상생결제시스템과 그 운영 방식을 달리하기에, 원도급자의 부도·파산시 제3채권자의 압류·가압류로 인한 하도급대금 체불 위험이 존재하는 상황임.
- 상생협력시스템의 경우, 예치계좌 내 공사대금의 소유권이 발주자가 아닌 협력재단에 귀속되어 대금을 수령할 당사자에게 직접지급되는 방식이기에, 제3채권자가 원도급자에게 압류·가압류를 시행하더라도 하도급대금의 안정적 지급이 가능함.
- 또한, 상생협력시스템은 그 운영 방식상 원도급자의 부도·파산 이전에 발생한 외상 매출채권에 대해 금융기관이 하도급자에게 상환청구권을 행사할 수 없도록 하는 사전 약정 절차를 운영하고 있어, 하도급대금과 더불어 하도급자의 기성 잔액분에 대한 대금 미지급 피해도 방지하고 있음.

- 반면, 전자적 대금지급시스템은 발주자가 원도급자 명의의 계좌로 공사대금(선금 및 기성금·준공금 등)을 지급하고 인출제한 기능을 통해서만 원도급자의 대금지급을 방지하고 있기에, 원도급자의 부도·파산으로 인한 제3채권자의 압류·가압류로부터 하도급대금을 보호할 수 없는 상황임.
- 이러한 전자적 대금지급시스템의 운영 방식상 한계는 발주자와 원·하도급자 간 하도급대금 직접지급 약정을 체결하는 경우에도 마찬가지로 하도급대금을 100% 보호할 수 없다는 한계를 안고 있음.
- 즉, 현행 「건설산업기본법」과 「하도급법」에서 지급보증의 면제 사유로 규정하고 있는 발주자와 원·하도급자 간 합의를 통한 발주자의 직접지급제는, 사실상 제3채권자의 압류·가압류로 인한 하도급대금 체불 위험에서 자유롭지 못한 상황임.
- 이는 기본적으로 발주자가 하도급대금을 직접 하도급자에게 지급하기로 발주자와 원·하도급자 간에 합의한 경우, 지명채권의 양도(원도급자의 발주자에 대한 공사대금채권 중 하도급공사에 해당하는 대금에 대한 채권을 하도급자에게 양도하고 그 채무자인 발주자가 이를 승낙한 것)로 해석⁹³⁾해야 하며, 그 범위는 장래에 발생할 공사대금채권(아직 기성 공사대금이 발생하지 않았지만 가까운 장래에 발생할 것이 상당한 정도로 기대되는 경우) 또한 포함⁹⁴⁾⁹⁵⁾하고 있기에, 기본적으로 하도급대금 체불이 발생하지 않는 것이 원칙임.⁹⁶⁾

93) 대법원 2008.2.29. 선고2007다54108 판결

“공사도급계약 및 하도급계약을 함께 체결하면서 발주자, 원도급자와 하도급자가 공사대금을 발주자가 원도급자의 입회하에 직접지급하고, 원도급자에게는 직접 하지 않는 것으로 약정한 경우, 당사자들의 의사가 위 도급계약 및 하도급계약에 따른 공사가 실제로 시행 내지 완료되었는지 여부와 상관없이 원도급자의 발주자에 대한 공사대금채권 자체를 하도급자에게 이전하여 하도급자가 발주자에게 직접 그 공사대금을 청구하고 원도급자는 공사대금 청구를 하도급자에게 양도하고 그 채무자인 발주자가 이를 승낙한 것이라고 봄이 상당하다. 이러한 경우 위와 같은 채권양도에 대한 발주자의 승낙이 확정일자 있는 증서에 의하여 이루어지지 않는 이상, 발주자는 위와 같은 채권양도와 그에 기한채무의 변제를 들어서 원도급자의 위 공사대금채권에 대한 압류채권자에게 대항할 수 없다”.

94) 대법원 1991.6.25. 선고88다카6358판결

“장래 발생할 채권이라도 현재 그 권리의 특징이 가능하고 가까운 장래에 발생할 것임이 상당한 정도로 기대되는 경우에는 채권양도의 대상이 될 수 있다”.

95) 대법원 1997.7.25. 선고95다21624판결

“채권양도에 있어 사회통념상 양도 목적 채권을 다른 채권과 구별하여 그 동일성을 인식할 수 있을 정도이면 그 채권은 특정된 것으로 보아야 할 것이고, 채권양도 당시 양도 목적 채권의 채권액이 확정되어 있지 아니하더라도 채무의 이행기까지 이를 확정할 수 있는 기준이 설정되어 있다면 그 채권의 양도는 유효한 것으로 보아야 한다”.

- 하지만, 현행 법령상 발주자의 하도급대금 직접지급 사유⁹⁷⁾가 발생한 시점 또는 발주자와 원·하도급자 간 합의를 통해 발주자가 하도급자에게 직접 하도급대금을 지급하기로 한 시점 이전에 제3채권자가 원도급자의 공사대금채권에 대해 압류·가압류 등으로 해당 채권을 집행보전하는 경우(변제기가 도래하지 않은 장래채권이나 조권부채권 포함), 하도급대금의 직접지급 사유 발생에 따른 하도급자의 발주자에 대한 직접지급 청구 또는 하도급대금의 발주자 및 원·하도급자 간 직접지급 합의에도 불구하고, 제3채권자가 사전 집행 보전한 채권은 소멸하지 않는 것으로 보기⁹⁸⁾에 해당 경우 하도급대금의 우선적 보호가 불가능한 상황임.

- 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 원도급자의 부도·파산으로 인한 제3채권자의 압류·가압류시 하도급 대금은 회생채권으로 인정되어 파산재단의 배당에 가입할 수는 있으나, 「채무자회생법」에 따라 후순위 채권으로 분류되기에 실질적으로 하도급대금을 우선적으로 확보하기 어렵기 때문임.
- 「채무자회생법」 제423조에서는 채무자의 파산선고 전에 발생한 원인으로 생긴 재산상의 청구권은 파산채권에 속하도록 규정하고 있으며, 동법 제473조에서는 <표 V-1> 중 어느 하나에 해당하는 청구권은 재단채권으로 명시하고 있음.
- 또한, 「채무자회생법」 제475조와 제476조에서는 재단채권의 경우 파산절차에 의하지 아니하고 수시로 변제해야 하며, 파산채권보다 우선적으로 변제해야 할 대상으로 규정하고 있음.
- 이러한 「채무자회생법」의 조항에 따라, 원도급자의 부도·파산시 하도급대금은 파산채권에 속하게 되며, 파산채권의 경우 재단채권보다 변제 우선순위가 낮아 하도급대금 채불의 위험이 발생하게 됨.

96) 단, 발주자와 원도급자, 하도급자 간의 하도급대금의 발주자 직접지급에 대한 합의는 지명채권의 양도로 해석되므로 이러한 지명채권양도에 따른 통지나 승낙은 「민법」 제450조 제1항 및 제2항에 따라 확정일자가 있는 증서로 하여야 제3자에게 대항할 수 있음.

97) 「건설산업기본법」 제35조에서 규정하고 있는 발주자의 하도급대금 직접지급 사유

98) 양장수(2004), 민사판례 관건, 대한변호사협회 통권 제332호, 신현기(2015), 건설공사대금 보증제도의 개선 방안 연구, 광운대학교 대학원 박사학위 논문 재인용 참조

<표 V-1> 「채무자회생법」 제473조에 따른 재단채권의 범위

- 파산채권자의 공동의 이익을 위한 재판상 비용에 대한 청구권
- 「국세징수법」 또는 「지방세징수법」에 의하여 징수할 수 있는 청구권. 다만, 파산선고 후의 원인으로 인한 청구권은 파산재단에 관하여 생긴 것에 한한다.
- 파산재단의 관리·환가 및 배당에 관한 비용
- 파산재단에 관하여 파산관재인이 한 행위로 인하여 생긴 청구권
- 사무관리 또는 부당이득으로 인하여 파산선고 후 파산재단에 대하여 생긴 청구권
- 위임의 종료나 대리권의 소멸 후에 긴급한 필요에 의하여 한 행위로 인해 파산재단에 대하여 생긴 청구권
- 제335조제1항의 규정에 의하여 파산관재인이 채무를 이행하는 경우에 상대방이 가지는 청구권
- 파산선고로 인하여 쌍무계약이 해지된 경우 그때까지 생긴 청구권
- 채무자 및 그 부양을 받는 자의 부양료
- 채무자의 근로자의 임금·퇴직금 및 재해보상금
- 파산선고 전의 원인으로 생긴 채무자의 근로자의 임치금 및 신용보증금의 반환청구권

- 결국, 지금까지 살펴본 전자적 대금지급시스템 및 하도급대금 직접지급 제도의 한계를 극복하고 하도급대금 보호에 있어 합리적인 방향으로 전자적 대금지급시스템 사용에 따른 하도급대금 지급보증의 면제를 추진하기 위해서는 다음 2가지 방안을 고려할 수 있음.

- (2-1안) 우선, 중소벤처기업부의 상생협력시스템처럼 원·하도급자가 수행한 공사에 대한 채무를 지닌 발주자가 본인 명의가 아닌 소유권이 다른 계좌(상생협력시스템의 경우 결제대금예치계좌)를 통해 원·하도급자에게 공사대금을 구분·지급하여 하도급대금을 보호하는 방안을 고려할 수 있음.
- (2-2안) 다음으로, 원도급자의 발주자에 대한 채권이 제3채권자의 압류·가압류 등으로 집행보전이 되기 전에 하도급대금의 직접지급 사유를 우선적으로 발생시키는 방안 역시 고려 가능함.

- (2-1안)의 참조가 된 중소벤처기업부의 상생결제시스템의 경우 발주자 명의의 계좌가 아닌 제3의 계좌인 협력재단의 예치계좌를 통해 원도급자와 하도급자 등에게 공사대금 등을 지급하는 것은 하도급자의 대금 보호를 위한 필연적 선택이라 할 수 있음.

- 발주자가 제3의 예치계좌를 통해 공사대금을 지급하는 것은 원·하도급자 등이 받아야 할 채권을 계약의 상대자인 발주자가 가지고 있지 않기 위함으로도 이해할 수 있으나, 이는 근본적으로 원도급자의 제3채권자가 발주자에게 해당 채권을 특정하지 않은 채 원도급자 명의의 모든 일반채권에 대해 압류·가압류 등을 신청할 가능성을 원천적으로 방지하기 위한 불가피한 방안이라 할 수 있음.
 - 이를 고려하면, 특정 전산시스템을 사용하여 하도급대금 지급시 원도급자 명의의 계좌를 거치지 않고 하도급대금을 지급하는 것은 지급보증 면제 사유로 인정하기 위한 필요조건으로, 그리고 발주자 명의의 계좌를 사용하지 않는 것은 충분조건으로 이해할 수 있음.
 - 즉, 현재 「하도급법」에서 하도급대금 지급보증의 면제 사유로 상생결제시스템의 사용과 더불어 원도급자 명의의 계좌를 거치지 않고 하도급대금을 지급하도록 명시하고 있는 것도 이와 같은 이유로 인한 결과임.
- 반면, 현행 「하도급법」과 「건설산업기본법」에서 모두 하도급대금 지급보증 면제 사유로 규정 중인 ‘발주자가 하도급대금을 직접 하도급자에게 지급하기로 발주자 및 원·하도급자 간 합의한 경우’의 시기를 하도급계약 시점으로 한정할 경우 (2-2안) 이 적용 가능할 것임.
- 발주자와 원·하도급자 간 하도급대금 직접지급에 대한 합의는 하도급 계약 시점이나 공사를 수행하는 과정에서 모두 가능하나, 하도급계약을 체결한 날로부터 30일 이내에 발주자에게 하도급대금 지급보증서 사본을 첨부한 하도급계약통보서를 제출해야 하는 규정을 함께 고려하면, 하도급대금 지급보증 면제를 받기 위한 하도급대금의 발주자 직접지급 합의는 하도급계약 시점에 이루어져야 할 것임.
 - 즉, 제3채권자가 압류 및 가압류 등을 통해 공사대금채권을 집행보전 하기 이전에 확정일자가 포함된 서면으로 하도급대금에 대한 발주자의 직접지급을 합의하여야만 하도급대금을 보호할 수 있음.
 - 다만, 후술할 하도급대금 직접지급제가 가진 구조적인 한계를 보완하기 위한 방안 (특히 2차 이하 하도급자 및 자재·장비업자, 건설근로자를 보호하기 위한 방안) 마련이 병행되어야만 (2-2안) 도입의 효과를 극대화할 수 있을 것임.

- (2-1안)의 경우 전자적 대금지급시스템의 운영 방식 개선과 기능 고도화를 통해 가능할 것으로 판단되며, (2-2안)은 발주자의 부도·파산 위험이 없는 공공공사에 한해 발주자의 하도급대금 직접지급을 의무화하거나 그 합의 시점을 하도급계약 체결 이전으로 한정하는 등의 제도 개선을 통해 가능할 것임.

(2) (2-1안) 전자적 대금지급시스템의 운용방식 개선과 기능 고도화 방안

- 현행 전자적 대금지급시스템은 그 운영 방식상 제3채권자가 원도급자의 공사대금에 대한 압류·가압류가 가능하여 하도급대금 미지급 위험이 있으며, 제3채권자의 압류·가압류 시점 이후 하도급대금 직접지급 사유가 발생하거나 직접지급을 합의한 경우에도 여전히 그 위험이 여전히 존재함.
- 이러한 한계를 극복하기 위해서는 하도급대금의 직접지급 사유가 발생하지 않더라도 사실상 발주자가 원·하도급대금을 구분·지급하는 방식으로 전자적 대금지급시스템의 기능과 운영 방식을 고도화할 필요가 있음.
 - 이러한 운영 방식을 적용한 시스템으로는 상생결제시스템이 있으나, 민간대기업의 물품 구매 등을 목적으로 개발되어 건설공사에의 적용은 한계가 있음.
 - 또한, 전자적 대금지급시스템은 이미 고정계좌를 통해 대금을 지급 중이며, 원도급자는 기성금 등을 받은 날로부터 15일 이내에 하도급대금을 지급해야 한다는 점을 고려할 때, 타 시스템에 대한 벤치마킹보다는 제3채권자의 압류·가압류로부터 하도급대금을 보호하는 계좌 운용 및 대금지급 방식에 대한 고려가 필요함.
- 이를 위해서는 우선 발주자가 하도급대금을 직접지급하지 않으면서 원·하도급자의 공사대금을 구분하여 지급하는 방안이 요구되며, 해당 방안은 전자적 대금지급시스템별 발주자가 계좌 개설 은행과 신탁약정을 체결⁹⁹⁾함으로써 기성 지급 기간 사이에 발생할 공사(하도급)대금채권(미청구 기성금)을 제외하고는 대부분의 하도급대금에 대해 보호가 가능할 것임.

99) 또는 관련 근거 법률 마련을 통해 은행과의 예금채권 계약 없이 생성되는 전자적 계좌(무통장) 방식(예금 약정을 맺지 않아 압류 대상이 아닌 계좌) 또한 고려 가능함.

- 상생결제시스템은 협력재단 명의를 보관계좌(결제대금예치계좌)를 통해 하도급대금을 구분지급하고 있음. 하지만, 해당 경우 협력재단과 같은 별도의 계좌 관리 기관이 필요하며, 새롭게 이를 조직하는 것은 불필요한 행정 및 원도급자의 비용 낭비(기금운용에 따른 이자수익 실현 불가능)를 수반함.
 - 반면, 발주자가 지급해야 할 공사대금에 대해 은행과 신탁약정 또는 계약을 체결할 경우, 해당 대금의 소유권이 위탁자인 발주자에게서 신탁을 운용하는 은행으로 이전될 수 있기에, 발주자는 신탁계정을 통해 원·하도급자에게 대금을 지급할 수 있으며 하도급대금의 체불 위험도 방지 가능함.
 - 참고로, 영국에서 하도급대금의 체불 방지를 위해 공공공사의 대금 지급시 운영 중인 PBA(Project Bank Account) 방식 또한 신탁계좌를 통해 원·하도급 대금을 구분하여 지급하고 있음.¹⁰⁰⁾¹⁰¹⁾
- 다만, 원·하도급 대금을 구분하여 지급함에 따른 원도급자의 하도급자에 대한 관리 역량 약화 현상을 보호하기 위해, 원·하도급 대금을 구분하여 지급하는 과정에서 추가적으로 원도급자의 시스템상 승인을 거치도록 함으로써, 기존 절차와 동일하게 발주자-원도급자-하도급자로 체결된 계약적 관계를 유지하는 방안 또한 함께 고려 가능할 것임(<그림 I-1> 참조).
- 단, 원도급자의 승인 기간은 현행 「하도급법」 및 「건설산업기본법」에서 명시한 하도급대금 지급기한(원도급대금 수령 후 15일 이내, 미수령시 60일 이내)을 지켜야 할 것임(원도급자가 하도급대금 지급기한을 넘어 하도급대금을 미지급한 경우 시스템을 통해 자동 결제 기능 신설 포함¹⁰²⁾).

100) 영국의 경우 현재 공정한 대금 지급을 위해 공공공사에서 최소 80% 이상 PBA를 통해 대금을 지급하도록 관련 정책을 추진하고 있음. PBA는 울타리를 통해 보호(ring-fenced)되는 은행 계좌로서 이 계좌로부터 직접·동시에 모든 건설공사 참여자(원도급자, 하도급자, 재하도급자 등)가 대금을 지급받게 되며, PBA는 반드시 신탁 상태(trust status)이어야 하기에 은행 계좌로부터 대금을 받는 각 업체들에게 대금이 직접 송금되며, PBAs를 통한 대금은 압류가 되지 않음. 즉, 업체의 파산과 같은 상황에서 발생하는 지급 불이행 상황에서도 대금의 지급에 영향을 끼치지 못함.

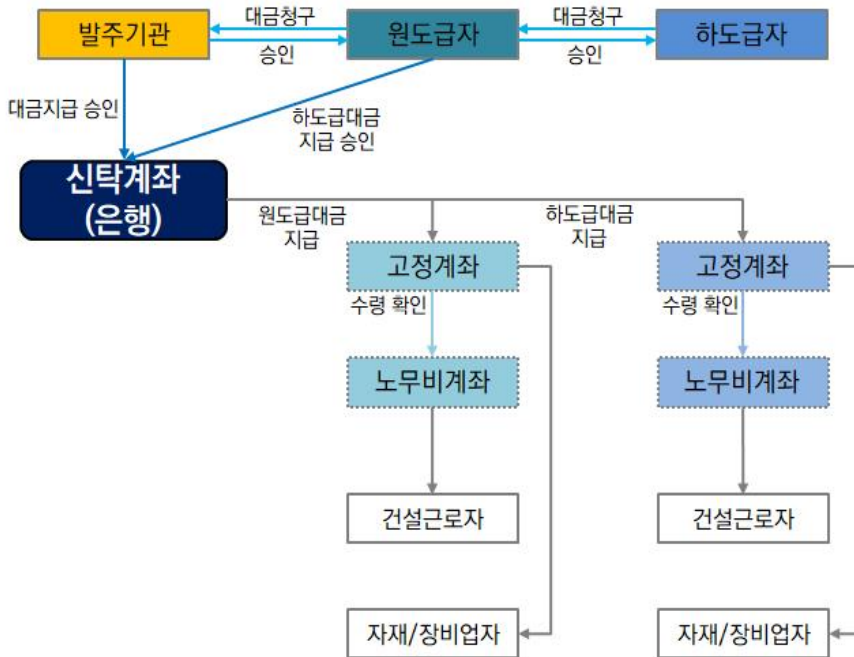
현재 영국의 PBA는 100만 파운드 규모의 소규모 공사부터 대형 공사에 이르기까지 광범위하게 걸쳐 활용되고 있으며, Barclays, 스코틀랜드 은행과 같은 여러 은행을 통해 PBA 시스템을 제공하고 있음.

101) 관계부처 합동(2018), 전제서.

102) 만약 원도급자가 발주자로부터 공사대금(기성 등)을 받지 못하였다더라도 하도급자에게 하도급 대금을 대금 지급 기한 내 지급하여야 할 경우가 발생할 수 있으므로, 이때를 대비하여 신탁계좌에 원도급자가 추가적으로 대금입금 할 수 있는 기능 개선 또한 함께 고려하여야 할 것임.

- 기본적인 원·하도급 대금의 청구 및 지급 절차는 ‘① 하도급자의 원도급자에 대한 대금청구 → ② 원도급자의 발주자에 대한 원·하도급 대금청구 → ③ 발주자의 대금지급 승인(건설사업관리 용역시에는 건설사업관리자 경유) → ④ 신탁계좌에서 원·하도급자의 고정계좌로 대금 지급(단, 하도급대금의 경우 원도급자의 승인시 지급하여야 하며, 원도급자 승인 당일 지급 원칙) 순으로 구성 가능함.
- 이 외, 원·하도급자가 고정계좌를 통해 대금을 수령한 이후 건설근로자 및 자재·장비업자에게 대금을 지급하는 절차는 기존의 전자적 대금지급시스템을 통해 운영하고 있는 절차와 동일하게 적용하여야 할 것임(단, 노무비 구분관리제 적용을 고려한 대금지급 우선순위 기능은 함께 고려되어야 함).

<그림 V-1> 전자적 대금지급시스템 고도화 방안



- 이 외에도 발주자가 금융기관과의 신탁계약을 통해 공사대금을 운영할 경우 신탁 수수료가 발생할 수밖에 없기에, 해당 비용을 원·하도급자의 (하)도급내역서 내 지급수수료 항목에 포함하고 이를 사후정산하도록 관련 규정을 정비하여, 발주자가 신탁약정에 따른 비용을 의무적으로 지급하도록 규정하여야 할 것임.
- 이를 위해서는 「건설산업기본법」 개정을 통해 전자적 대금지급시스템 사용에 따른 신탁계약 체결 및 운영 시 소요되는 신탁 수수료의 산정 근거를 도급금액 산출내역서에 포함하도록 명시하여, 운영에 따른 비용부담의 주체를 명확히 규정하여야 할 것이며, 이를 위반할 경우(신탁 수수료의 원·하도급자 부당 전가시 등)에 대한 처벌 조항 또한 함께 마련되어야 할 것임.¹⁰³⁾

<표 V-3> 하도급대금 지급보증 면제 사유 개정을 위한 「건설산업기본법」 시행규칙 개정안

현 행	개 정(안)
제28조(하도급대금지급보증서 교부 등) ①~② (생략) ③ 법 제34조제2항 단서에서 “국토교통부령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우를 말한다. 1.~5. (생략)	제28조(하도급대금지급보증서 교부 등) ①~② (생략) ③ _____ _____ _____ 1.~5. (현행과 같음) 6. 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제9조의2제1항에 따른 시스템을 이용하여 발주자가 수급인 명의의 계좌를 거치지 아니하고 하수급인에게 하도급대금을 지급하는 경우
④~⑥ (생략)	④~⑥ (생략)

103) (2-1안)의 경우는 관련 근거 법률 마련을 통해 은행과의 예금채권 계약 없이 생성되는 전자적 계좌(무통장) 방식(예금약정을 맺지 않아 압류 대상이 아닌 계좌) 사용 또는 「신탁법」에 따른 신탁약정을 통해 위탁자가 수탁자에게 자금관리대리사무를 신탁하는 방식임. 이중 신탁약정 방식은 별도의 수수료가 없고, 전용계좌에서 발생하는 이자수익에 대해 협력기업에게 장려금계좌 개설을 통해 지급하는 상생협력시스템과 달리 추가적인 비용 발생(신탁 수수료)이 불가피함. 이는 사인 간의 거래인 (2-1안)과 달리 상생협력시스템의 경우 정책자금과 더불어 예치계좌에서 발생한 이자수익에서 원천징수된 세금 등에 대한 환급액을 통해 운영자금을 충당하고 있기 때문임. 하지만 전자적 대금지급시스템을 사용하는 (2-1안)의 신탁약정의 경우 이를 통해 수탁자인 금융기관이 추가적인 예금유치와 법인고객을 다수 유치할 수 있다는 점, 신탁계좌 예치 자금을 통해 상생협력시스템과 같이 담보대출을 시행하여 추가 수익을 올릴 수 있다는 점에 있어 타 신탁 수수료 및 하도급대금 지급보증 수수료 대비 매우 낮은 수준으로 운영 수수료를 책정할 수 있을 것으로 예상됨. 다만 이를 위해서는 정책당국의 적극적 관리·감독 및 수탁자에 대한 적극적 요구가 제도 설계시부터 함께 이루어져야 할 것임.

<표 V-4> 하도급대금 지급보증 면제 사유 기정을 위한 '하도급대금 지급관리시스템 지정고시' 개정안

현 행	개 정(안)
<p>1. 하도급대금 지급관리시스템 산업통상자원부 고시 「상생결제시스템 결제대금예치계좌 운영요령」 제2조 제1호에서 규정하고 있는 '상생결제시스템'</p>	<p>1. 하도급대금 지급관리시스템 시행령 제8조제1항 제4호에 따른 '하도급대금 지급관리시스템'은 다음 각 호의 시스템을 뜻한다.</p> <p>1. 산업통상자원부 고시 「상생결제시스템 결제대금예치계좌 운영요령」 제2조 제1호에서 규정하고 있는 '상생결제시스템'</p> <p>2. 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제9조의2제1항에서 규정하고 있는 '전자조달시스템 또는 수요기관의 장이 전자적으로 하도급 관리를 위하여 구축·운영하거나 이용하는 시스템'</p>

- 다만, 전술한 바와 같이 (2-1안)은 기성 지급 기간 사이(통상적으로 30~90일 내외)에 발생할 미청구 기성금에 대해서는 제3채권자가 상환청구권을 행사할 수 있기에 해당 비용에 대한 보호는 제한적인 한계를 안고 있음.
- 이에 상생협력시스템과 같이 장래 발생할 공사(하도급)대금채권(미청구 기성금 등)에 대해 제3채권자가 상환청구권을 행사할 수 없도록 사전 약정(계약) 근거 마련을 함께 고려 가능함).¹⁰⁴⁾
- 하지만 이러한 미청구 기성금에 대한 사전 약정(계약)근거 마련은 다음과 같은 사유로 인해 신중한 접근이 필요함.

104) 신탁약정에도 불구하고 장래 발생할 공사(하도급)대금채권(미청구 기성금 등)에 대해 제3채권자가 상환청구권을 행사할 수 없도록 한 사전 약정(계약)이 필요하다고 주장할 수 있는 근거는 「신탁법」 제22조(강제 집행 등의 금지)에도 불구하고, 건설산업에서 빈번히 발생하는 미청구 기성금의 경우 발주자가 아직 신탁계좌로 기성금을 지급하지 않았기에 제3채권자의 보전처분 등이 가능하고, 국세 등에 대한 채납처분에 있어 자유롭지 못하기 때문에 이를 보호하기 위한 사전 약정(계약) 체결이 함께 이루어져야 한다는 고려가 가능함. 이는 협력재단 명의로 협약은행에 개설·운용하는 중소벤처기업부의 상생결제시스템의 전용예치계좌도 동일한 문제(한계)를 안고 있기에 상생결제시스템의 경우 또한 유사한 사전 약정을 함께 체결하고 있음. 단, 상생결제시스템의 경우 사전 약정을 체결하였더라도 제3채권자가 금융기관일 경우에만 하도급대금 보호가 가능함.

- 첫째, 특정 목적을 위한 사회적 합의 없이 사인 간의 약정(계약) 또는 관련 법령의 마련을 통해 발주자가 원도급자에게 지급해야 하는 하도급대금(미청구 기성금)에 대해 압류 등 상환청구권 행사를 금지하는 것은 「민사법」의 채권보전 원칙에 위배됨.
 - 약자 보호, 생계보장 등 특정 목적을 위해 사회적 합의가 이루어진 근로자의 임금 및 퇴직급여 등은 우리 법률을 통해 압류 등이 금지¹⁰⁵⁾되어 있는 상황이나, 하도급대금에 대해 압류 및 양도를 금지하는 것은 선량한 채권자의 권리 보호에 배치되기 때문임.¹⁰⁶⁾
 - 즉, 상거래의 일종인 사인 간의 사전 약정(계약)을 통한 하도급대금채권의 상환청구권을 제한하는 것은 근로자 생존권을 최소한도로 보장하려는 「헌법」상의 사회보장적 요구로 「건설산업기본법」 제88조와 그 목적과 법적 측면의 형평성을 같이 한다고 할 수 없음.
- 둘째, 하도급대금채권에 대한 압류 금지를 목적으로 한 사전 약정(계약)은 원도급자에 대한 수인의 채권자 중 하나인 하도급자의 보호를 위해 제3채권자의 희생을 강요하기 때문임.
 - 사전 약정(계약)은 결과적으로 제3채권자가 정상적인 방법에 의한 채권회수가 불가능한 상황에서 「민사집행법」 제223조에 근거한 법원의 강제집행(압류)에 의한 채권의 강제집행 수단을 봉쇄하기에 동일한 채권자임에도 불구하고 일방의 희생을 강요할 수밖에 없음.¹⁰⁷⁾
- 상기의 예상되는 문제의 경우 「신탁법」에 따른 신탁약정의 경우에도 동일하게 문제를 제기할 수 있으나, 신탁계좌에 입금되는 공사대금의 경우 해당 기성분만큼의 공사가 완료되고 이에 따른 기성검사가 이루어진 후 발주자가 지급한 비용인점을 고려할 때, 미청구 기성금에 대한 상환청구권 행사 제한과는 성격이 상이하다고 보아야 할 것임.

105) 「건설산업기본법」 제88조, 「민사집행법」 제246조제1항제4호, 「민사집행법」 시행령 제3조 및 제4조.

106) 대한건설협회(2018), 하도급법 개정안(이인영 의원, 2018.7.13)에 대한 업계 의견 참조.

107) 대한건설협회(2019), 하도급법 개정안(조정식 의원, 2019.7.4)에 대한 업계 의견 참조.

- 또한, 20대 국회에서 법안 발의¹⁰⁸⁾된 바와 같이 하도급대금채권에 대한 제3자의 압류금지 및 원도급자의 채권 양도·면제 금지를 통해 하도급대금(미청구 기성금 포함)을 중층적으로 보호하고자 하는 의견 역시 제기할 수 있으나, 이 또한 상술한 상환청구권을 제한할 경우 발생하는 문제와 더불어 다음과 같은 문제를 안고 있기에 현실적으로 적용 불가능함.
- 첫째, 「하도급법」 개정을 통해 하도급대금을 압류금지한다면, 「민법」 제497조에 따라 압류금지 채권의 경우 상계가 불가능하기에, 압류금지시 원도급자의 채권 활용(상계 등)이 불가능하여 이중적 피해 발생이 불가피함.
 - 압류금지가 되면 원도급자의 선급금반환채권, 지체상금채권, 하자보수손해배상채권, 계약보증채권이 하도급자에 대한 미지급 하도급대금채권과 상계가 불가능하게 되어 원도급자 재산권에 대한 피해 발생이 불가피함.¹⁰⁹⁾
 - 더구나 원도급자의 공사대금 채권 또는 하도급자의 하도급대금 채권에 대해서는 공사이행 목적 이외에는 양도금지가 제도화¹¹⁰⁾되어 있기에 피해만을 양산하고 그 실효성은 매우 제한될 것임.
- 둘째, 하도급대금 직접지급 대상 공사가 아닌 경우 원도급자의 공사대금채권 중 하도급대금에 상당한 금액이 압류금지한다고 하더라도 하도급대금이 체불 없이 지급된다는 보장을 할 수 없기에, 하도급대금 채권에 대한 압류금지를 통해 체불문제 해결이 불가능함.
 - 일각에서는 「하도급법」 개정을 통해 하도급대금에 대해 압류금지 및 원도급자의 채권 양도·면제 금지를 통해 압류보다 하도급대금청구권이 후순위가 되는 것을 방지할 수 있다고 주장하고 있음.

108) 20대 국회에서 발의된 사항은 원도급자의 하도급대금의 채권 보호를 위해 발주자가 원도급자에게 지급하여야 할 공사금액 중 하도급대금에 상당하는 금액에 대해 제3자의 압류금지 및 원도급자의 채권 양도·면제 금지를 제시한 「하도급법」 일부개정안(이인영 의원 대표발의, 2018.7.13., 의안번호 14412)과 하도급대금의 1/2에 상당하는 금액에 대한 압류금지를 제시한 「하도급법」 일부개정안(조정식 의원 대표발의, 2019.7.4, 의안번호 21324)가 있음.

109) 대한건설협회(2019), 전계서 참조.

110) 민간건설공사 표준도급계약서 제38조(채권양도) 및 공정거래위원회 건설업종 표준하도급계약서 제41조(채권·채무의 양도금지)

- 그러나, 압류금지될 경우 발주자가 원도급대금(하도급대금 포함)을 원도급자의 수금계좌에 입금한 후, 원도급자가 악의적으로 수금계좌에서 예금을 빼돌릴 경우 장기체불이 발생할 가능성이 증대¹¹¹⁾되기에 제도 도입으로 인해 오히려 악영향이 증가할 가능성이 높음.
- 셋째, 「하도급법」 개정을 통해 일률적으로 원도급자의 하도급 대금채권의 양도를 금지할 경우 발주자의 하도급대금 직불제도가 양립 불가능하기에 무력화될 수밖에 없어 적용 불가능한 제도임.
- 이는 발주자가 하도급자에게 하도급대금을 직접지급하기 위해서는 원도급자의 채권 일부(하도급대금 상당)를 하도급자에게 양도·이전하여야 하나, 이를 「하도급법」 개정을 통해 금지할 경우 하도급대금 직접지급이 불가능해지기 때문임.¹¹²⁾
- 이 외에도 본 연구의 제3장에서 분석한 바와 같이 우리 건설산업에서의 체불은 원·하도급 거래 관계에서부터 발생하기보다는 하도급자-자재·장비업자, 건설근로자 관계에서 발생하는 경우가 대부분이기에, 하도급대금 채권의 압류 및 양도금지가 오히려 2차 이하 하도급거래 관계에서의 체불문제 해결에 있어 장애요소로 작용할 가능성이 크다는 점을 고려할 때, (2-1안) 추진과 관련하여 하도급대금의 보호 강화를 위해 미청구 기성금에 대해 사전약정(계약)을 체결하는 것은 고려하지 않는 것이 적합하다고 판단됨.
- 실제 건설현장에서 원활한 공사 진행을 위해 하도급자의 부도 또는 자금유동성 문제 발생시 2차 이하 하도급자(자재·장비업자 등)에 대한 하도급자의 채무를 원도급자가 대위변제하는 경우가 다반사인 점을 고려할 때, 하도급자의 채권양도를 제한할 경우 장비대금 등의 대위변제가 이루어질 수 없어 체불문제가 해결되지 않은 상태에서 공사 지연에 대한 하도급자의 책임증가 및 원도급자와 발주자의 피해만이 증가할 것임.

111) 공사대금 수금계좌의 경우 양도제한 규정이 없기 때문에 원도급자나 하도급자의 공사대금 예금채권은 더욱 쉽게 제3자에게 빼돌려질 수 있음.

112) 대한건설협회(2018), 전계서 참조.

(3) (2-2안) 하도급대금 직접지급 의무화를 통한 하도급대금 지급보증 면제 확대 방안

- 전자적 대금지급시스템의 운영 방식 및 기능 고도화를 시행하지 않고 현행 시스템을 활용하여 원도급자의 압류·가압류로부터 하도급대금을 보호하는 방법은 전자적 대금지급시스템을 사용하는 공공공사에 한해 발주자의 하도급대금 직접지급을 의무화(계약체결 당시 합의)하는 것임.
 - 전술한 바처럼 현행 전자적 대금지급시스템의 지급 방식은 인출제한 기능과 하도급대금 지급기한, 상시 모니터링 체계 구축을 통해 하도급대금을 충분히 보호하고 있는 상황임.
 - 하지만, 원·하도급 계약 구조에 따른 대금의 흐름과 관련하여 개별 절차별 기간이 필수적으로 소요되기에, 원도급자의 압류·가압류시 하도급대금 등의 체불 위험이 항상 상존하는 문제를 안고 있음.
 - 이를 개선하기 위해서는 하도급대금 직접지급제 의무화 대상공사의 범위를 확대하여, 전자적 대금지급시스템을 사용하는 공공공사의 경우 하도급대금을 직접지급할 수 있도록 한다면, 하도급대금 체불위험을 해소할 수 있을 것이며, 그 결과 하도급대금 지급보증 역시 불필요할 것임.
 - 단, 이를 위해서는 하도급대금 직접지급의 시행 시점을 원·하도급자 간 계약체결 시점과 동일하게 이루어져야지만, 제3채권자로부터 하도급대금을 보호할 수 있기에 해당 시점으로 한정해야 할 것임.
- 이와 관련하여 공공공사로 한정해 살펴보면, 전술한 바와 같이 이미 지난 2019년 6월부터 하도급대금 등에 대한 인출제한 기능을 포함하고 있는 전자적 대금지급시스템의 사용이 의무화(소규모 공사 제외)됨에 따라 원도급자의 입장에서는 사실상 하도급대금 직접지급제와 큰 차이가 존재하지 않기에, (2-2안)의 경우 제도 도입에 따른 업계의 반대 및 적용 측면의 어려움은 없을 것으로 예상됨.
- 이에 따라 다음과 같이 「건설산업기본법」 및 「하도급법」의 개정을 통해 하도급대금의 직접지급 사유 중 하나로, 전자적 대금지급시스템을 사용하는 공공공사를 포함하는 방안 또한 고려 가능함(<표 V-5~9> 참조).

<표 V-6> 하도급대금 직접지급과 전자적 대금지급시스템 사용에 따른 하도급대금 지급보증 면제를 위한 「하도급법」 시행령 개정안

현 행	개 정(안)
<p>제8조(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증) ① (생략) 1.~2. (생략) 3. 하도급계약 체결일로부터 30일 이내에 법 제14조제1항제2호에 따른 합의를 한 경우 4. 하도급대금의 지급을 전자적으로 관리하기 위하여 운영되고 있는 시스템(이하 “하도급대금지급관리시스템”이라 한다)을 활용하여 발주자가 원사업자 명의의 계좌를 거치지 아니하고 수급사업자에게 하도급대금을 지급하는 경우</p> <p>②~⑥ (생략)</p>	<p>제8조(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증) ① (현행과 같음) 1.~2. (현행과 같음) 3. <u>하도급계약 체결일까지 법 제14조제1항제2호에 따른 합의를 하고 하도급대금의 지급을 전자적으로 관리하기 위하여 운영되고 있는 시스템(이하 “하도급대금지급관리시스템”이라 한다)을 활용하여 발주자가 원사업자 명의의 계좌를 거치지 아니하고 수급사업자에게 하도급대금을 지급하는 경우</u> 4. (삭제)</p> <p>②~⑥ (생략)</p>

<표 V-7> 하도급대금 직접지급과 전자적 대금지급시스템 사용에 따른 하도급대금 지급보증 면제를 위한 ‘하도급대금 지급관리시스템 지정고시’ 개정안

현 행	개 정(안)
<p>1. 하도급대금 지급관리시스템 산업통상자원부 고시 「상생결제시스템 결제대금예치계좌 운영요령」 제2조 제1호에서 규정하고 있는 ‘상생결제시스템’</p>	<p>1. 하도급대금 지급관리시스템 <u>시행령 제8조제1항 제4호에 따른 ‘하도급대금 지급관리시스템’은 다음 각 호의 시스템을 뜻한다.</u></p> <p>1. <u>산업통상자원부 고시 「상생결제시스템 결제대금예치계좌 운영요령」 제2조 제1호에서 규정하고 있는 ‘상생결제시스템’</u> 2. <u>「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제9조의2제1항에서 규정하고 있는 ‘전자조달시스템 또는 수요기관의 장이 전자적으로 하도급 관리를 위하여 구축·운영하거나 이용하는 시스템’(단, 이를 적용하기 위해서는 법 제14조제1항 후단에 따른 시공의 경우에만 적용)</u></p>

**<표 V-9> 하도급대금 직접지급을 통한 하도급대금 지급보증 면제방안
- 「건설산업기본법」 시행규칙 개정안**

현 행	개 정(안)
<p>제29조(하도급대금의 직접지급) ① 법 제35조제1항제1호나목에서 “국토교통부령으로 정하는 비율”이란 100분의 82를 말한다.</p> <p>② 법 제35조제1항제1호부터 제3호까지에 따라 하도급대금을 직접지급하는 경우의 지급방법 및 지급절차는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 법 제35조제1항제1호 가목에 해당되어 직접지급하는 경우에는 다음 각목의 방법 및 절차에 의할 것 가.~다. (생략)</p> <p>2. 법 제35조제1항제1호 나목에 해당되어 직접지급하는 경우에는 다음 각목의 방법 및 절차에 의할 것 가.~나. (생략)</p> <p>3. (생략) 가.~라. (생략)</p> <p>4. 법 제35조제1항제3호에 해당되어 직접지급하는 경우에는 다음 각목의 방법 및 절차에 의할 것</p> <p>가. 발주자는 법 제29조제4항에 따라 하도급 등의 통보를 받았거나 같은 조제2항 단서에 따라 서면승낙을 하는 경우 수급인이 법 제34조제2항의 규정에 의한 하도급대금지급보증서를 교부하지 아니한 경우에는 하도급대금을 직접지급한다는 뜻을 수급인과 하수급인에게 통보할 것</p> <p>나. 가목의 규정에 의한 통보를 받은 수급인 및 하수급인은 통보받은 날부터 30일 이내에 하도급대금 지급보증서를 교부하지 아니한 사유를 발주자에게 통보할 것</p> <p>다. 발주자는 나목의 규정에 의하여 수급인 또는 하수급인이 제출한 사유서를</p>	<p>제29조(하도급대금의 직접지급)</p> <p>① (삭제)</p> <p>② 법 제35조제1항제2호에 따라 ----- ----- -----</p> <p>1. (삭제)</p> <p>가.~다. (삭제)</p> <p>2. (삭제)</p> <p>가.~나. (삭제)</p> <p>3. (현행과 같음) 가.~라. (현행과 같음)</p> <p>4. (삭제) 가.~다. (삭제)</p>

<p>검토하여 그 사유가 제28조제2항에 해당하지 아니한 때에는 수급인과 하수급인에게 그 사실을 통보하고, 제2호가목 및 나목의 절차에 따라 하도급대금을 직접지급할 것</p> <p>③~④ (생략)</p> <p>⑤ 법 제35조제2항제6호에서 “국토교통부령으로 정하는 비율”이란 100분의 70을 말한다.</p> <p>⑥~⑦ (생략)</p>	<p>③~④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ (삭제)</p> <p>⑥~⑦ (현행과 같음)</p>
--	---

- 또한, 이러한 법령 개정에 따라 「국가계약법」 및 「지방계약법」의 계약예규(행안부예규) 중 ‘예정가격작성기준’, ‘공사계약일반조건’, ‘공사입찰유의서’의 개정이 필요할 것임.
- 이 외에도 국토교통부의 ‘민간공사 표준도급계약서’와 공정거래위원회의 ‘건설업종 표준하도급계약서’ 내 관련 조문 및 「건설산업기본법」 시행규칙 내 ‘하도급대금 직접지급 합의서’ 서식 또한 함께 개정이 추진되어야 할 것임.
- 하지만, (2-2안)의 경우 역시 (2-1안)과 같이 구조적 한계 역시 내포하고 있는 개선 방안임. 이는 하도급대금 직접지급제의 경우 체불을 발생시키지 않는 건전하고 정상적인 원도급자에게도 공사대금 관리권을 박탈할 수 있음. 이러한 부분은 제도의 구조적 한계에 따라 발생하는 것으로 다음과 같은 문제에 기인함.
- 하도급대금 직접지급제 시행에 따라 원도급자의 경우 통상적으로 자금 사정이 좋지 않은 하도급자의 부실 공사나 태업, 노무비 및 자재·장비대금의 체불, 직접지급 의무를 초과한 불법적인 대위변제 요구 등에 대해 제대로 대응하지 못할 가능성이 증가함.
- 즉, 공사 목적물의 준공기한 내 완성 책임이 있는 원도급자에게 공기 지연, 공사 차질, 지장, 중단, 공사 목적물 품질 저하, 하자 발생 등이 발생할 가능성이 높아지며, 결국 도급공사에서 지체상금, 하자보수 책임이 있는 원도급자가 모든 책임을 전가 받게 되는 것이 불가피할 가능성이 증대되기 때문임.

- 이를 해소하기 위해서는 제도 설계시 하도급자의 체불이 전체 공사체불에 있어 차지하는 비중이 대부분인 점을 고려하여 하도급자의 체불이 발생하지 못하도록 다음과 같은 면밀한 제도 설계가 요구됨.
- 그 방안으로는 현재 전자적 대금지급시스템의 기능 고도화와 관련 제도 정비를 통해 발주자의 공사대금 직접지급의 범위가 하도급자뿐만 아니라 자재·장비업자 및 건설근로자까지 확대되도록 고려할 필요가 있음.
- 또는 하도급자의 2차 이하 하도급자에 대한 체불 발생시 원도급자에게 직접 자재·장비업자 및 건설근로자의 대금을 지급할 수 있도록 하도급자와 계약체결시 채권양도합의(또는 원도급자의 직접지급 합의)를 사전 체결하도록 건설업종 표준하도급계약서의 개정 등 관련 제도의 보완이 이루어져야 할 것임.¹¹³⁾

113) 원도급자와 하도급자 간 하도급계약시 채권양도합의를 함께 체결할 경우 하도급자에 대해 제3채권자가 기성채권을 가압류한 경우 2차 이하 하도급자의 피해 방지를 위해 원도급자가 직접 공사대금 및 노임을 직접지급할 수 있어 불필요한 피해 및 공정지연 방지가 가능함.

참고문헌

- 공정거래위원회, 「건설 하도급 업체의 공사 대금 보호를 강화한다」, 보도참고자료, 2020.3.31.
- 공정거래위원회, 「“쑥쑥 크는 공정경제 어깨 펴는 민생경제”」, 보도참고자료, 2020.1.22.
- 공정거래위원회, 「하도급대금지급관리시스템 지정 고시’ 제정(안) 행정예고」, 보도참고자료, 2017.5.8.
- 관계부처 합동, 「선결제·선구매 등을 통한 내부 보완방안」, 제4차 비상경제회의 별첨1, 2020.
- 관계부처 합동, 「2020년 경제정책방향」, 2020.
- 관계부처 합동, 「영국 PBA 벤치마킹을 통한 대금지급시스템 발전방안 연구」, 국외단기 부처간협업 과정 훈련결과 보고서, 2018.1.
- 관계부처합동, 「함께하는 성장, 공정경제 성과모음집」, 공정거래위원회, 2020.1.
- 국토교통부, 「건설현장 대금체불업체는 “시장에서 퇴출”」, 보도자료, 2016.6.28.
- 국토교통부, 「국토부·산하기관 건설현장 2,871곳, 설 체불액 0」, 보도자료, 2020.1.21.
- 기획재정부, 「시사경제용어사전」, 2017.
- 대한건설정책연구원, 「전문건설업 실태조사 분석보고서」, 대한전문건설협회, 2019.
- 대한건설협회, 「종합건설업조사」, 2019.
- 대한건설협회, 「2018 완성공사원가통계」, 2019.
- 대한건설협회, 「하도급법 개정안(조정식 의원, 2019.7.4.)에 대한 업계 의견」, 2019.
- 대한건설협회, 「하도급법 개정안(이인영 의원, 2018.7.13.)에 대한 업계 의견」, 2018.
- 박승국, 「하도급대금 지급보증 면제 제도 개선방안」, 건설정책리뷰(2018-13), 대한건설정책연구원, 2019.1.
- 법문출판사, 「회계·세무용어사전」, 2006
- 신현기, 「건설공사대금 보증제도의 개선방안 연구」, 법학과 박사학위 논문, 광운대학교, 2015.
- 양창수, 「민사판례 관건」, 통권 제332호, 대한변호사협회, 2004.

이종광, 박승국, 「건설공사 하도급대금 지급보증서 발급 확대방안」, 건설정책리뷰 (2017-10), 대한건설정책연구원, 2017.11.

이종광 외, 「전문건설업의 적정 업체수 추정」, WORKING PAPER(2007-02), 대한건설정책연구원, 2007.7.

전영준, 「건설업 혁신을 위한 불공정하도급 개선방안 연구」, 충청남도, 한국건설산업연구원, 2019.10.

조세총람, 「2019 용어사전」, 2019

중소기업벤처부, 「상생결제 운영 현황 및 하도급 대금지급 기능」, 건설산업TF 제 38차 회의자료, 2020.2.18.

한국은행, 「2018년 기업경영분석」, 2019.11.

건설공제조합, <<https://www.cgbest.co.kr>>

건설공제조합 인터넷창구, <cyberbiz.cgbest.co.kr>

건설산업지식정보시스템, <<http://www.kiscon.net>>

국가법령정보센터, <<http://www.law.go.kr>>

국토교통부 민원마당, <<http://eminwon.molit.go.kr>>

국회 의안정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr>>

대법원 종합법률정보, <<https://glaw.scourt.go.kr>>

상생결제제도, <<http://www.winwinpay.or.kr>>

서울정책아카이브, <<https://seoulsolution.kr>>

한국철도시설공단 체불e제로, <<https://epayment.kr.or.kr>>

건설경제신문, 「HUG, 지역건설사와 하도급 시공계약하면 보증료 3% 할인」, 2020.1.23.

대한전문건설신문, 「체불e제로 시스템 사용 현장 임금체불 '0」, 2017.1.25.

아시아경제, 「“임금체불 꼼짝마!”… 경기도 ‘대금지급확인시스템’ 도입」, 2018.7.29.

연합뉴스, 「관급공사 임금체납 방지한다… ‘강원대금알림e’ 시스템 운영」, 2017.7.27.

Abstract

Improvement of Subcontractor Payment Bond System considering Mandatory Application of Electronic System for Management of Subcontracts in Public Construction

Subcontractor Payment Bond System has been implemented since 1997 to protect subcontractors' payment from insolvency due to bankruptcy of contractors. After the introduction of Subcontractor Payment Bond System, the system has been revised to strengthen the regulations by deleting causes for exemption from the subcontractor payment guarantee. Besides, various systems or regulations for protecting the subcontractor payment has been also operated via the Korean statute. As a result, the average bankruptcy ratio of a bill receivable for subcontractor payment in 2014-2018 is only 1.2%, and a back pay or overdue pay for subcontractors in construction site operated by public institutions under Ministry of Land, Infrastructure and Transport has not appeared at all since Chuseok in 2018. In addition, it is expected that the amount of back pay or overdue pay for subcontractors will more decrease, given that the application of an electronic system for management of subcontracts is mandatory for public construction. In specific, the electronic system for management of subcontracts could protect the subcontractors' payment by applying withdrawal restriction function and monitoring from parties to a contract for construction for registered accounts of the system. On the other hand, the electronic system for management of subcontracts does not completely eliminate the risk of back pay or overdue pay for subcontractor caused by the bankruptcy of contractors because of its operation for payment, which pays various construction costs(e.g., the subcontractor's payment) through an account of the contractors.

Considering these comprehensively, the Subcontractor Payment Bond System is considered as a redundant and excessive regulation and as a result, causes problems as follows: ①unnecessary social costs(e.g. tax), ②contractor's additional costs incurred in issuing a payment guarantee, ③contractor's additional deposit amount for guarantee institutions, ④excessive administrative work of owner and contractor. For instance, as a result of estimating the owner's cost for the operation of the Subcontractor Payment Bond System, this research found that the owner costs about 30 billion won per year for public constructions and even 120 billion won per year in case of including private constructions.

As an effort to address these challenging issues, this research proposes an improvement of the Subcontractor Payment Bond System considering the mandatory application of the electronic system for management of Subcontracts in public construction. In specific, when the contractor applies the electronic system in their construction project, the improvement of Subcontractor Payment Bond System can be divided into two alternatives: (Alternative 1) 'a reduction of the cost incurred in issuing a payment guarantee' and (Alternative 2) 'an exemption of the subcontractor payment guarantee'. In case of Alternative 2, the electronic system still has the risk of back pay or overdue pay for subcontractors from contractors, this research also proposes two measure for overcoming the limitation: (Alternative 2-1) 'improvement of the electronic system's functions and operation' and (Alternative 2-2) 'application of the Owner's Direct Payment of Subcontract Prices'. As a result of this research, it is potentially expected that the proposed alternatives could decrease the unnecessary social costs and contractor's additional cost from the Subcontractor Payment Bond System.

○ 저자 소개

이광표(leekp@cerik.re.kr)

서울대학교 공과대학 건축학과 졸업

서울대학교 공학대학 일반대학원 건축공학 석사(건설관리 전공)

서울대학교 공학대학 일반대학원 건축공학 박사(건설관리 전공)

(現) 한국건설산업연구원 법제혁신연구실 부연구위원

전영준(yjjun@cerik.re.kr)

한양대학교 공학대학 건설환경시스템공학과 졸업

한양대학교 공과대학 일반대학원 토목공학과 박사수료(건설경영 및 정보 전공)

한미글로벌(주) 기획인사팀 전사 기획담당 과장

(現) 한국건설산업연구원 법제혁신연구실 연구위원