

건설 하도급활동의 자금수급에 관한 고찰

국토개발연구원 윤영선 <책임연구원>

1. 머리말

건설업은 수주산업으로서 단기간의 자금수급을 조정하기 위한 단기금융이 많이 요구된다. 건설활동은 입찰·계약과정을 통하여 목적물을 시공하는 서비스활동이기 때문에 자금투입과 대금회수 사이에는 시차가 존재하고, 단기적 자금수요가 발생하게 된다. 따라서 건설업은 공사대금의 수령이 제대로 이루어지지 않거나 단기적 자금조달이 원활하지 않을 경우에는 경영난에 직면하게 된다.

건설업의 단기금융은 건설활동의 도급단계 전과정에서 요구되나, 특히 하도급활동에 있어서는 더욱 중요하다. 하도급시공을 담당하는 전문건설업체는 대부분 중소기업들로서 자금운용과 관련된 경영기반이 취약한 편이다. 전문건설업체 경영의 핵심요소로는 수주활동, 기능인력 확보 및 자재구매 그리고 자금운용을 들 수 있다. 이와같은 경영요소들은 건설업 경영활동의 여건이 변함에 따라 중요성도 변하게 된다.

<표 1>에서 전문건설업 경영애로요인을 살펴보면 90년까지 활황을 누렸던 건설경기가 91년에는 둔화 경향을 보임에 따라 인력확보의 중요성은 떨어진 반면 수주활동이 가장 중요한 애로요인으로 떠오르고 있다. 자금운용은 90, 91년도 양년도에 걸쳐 두번째의 애로요인으로 지적되고 있으나, 건설경기가 둔화되어감에 따라 자금운용의 애로정도는 커져가고 있다. 90년도의 전문건설업과 일반건설업의 자금운용 애로정도

<표 1> 건설업 경영애로 요인 (단위 : %)

애로부분	일반건설업	전문건설업	
	(1990)	(1990)	(1991)
수주활동	17.2	16.6	36.0
자재구매	35.4	11.5	4.0
자금운용	7.1	17.9	32.2
인력확보	38.2	53.9	27.8
기 타	2.1	0.0	0.0
계	100.0	100.0	100.0

자료 : 대한건설협회, 건설업경영애로실태조사보고, 1991.7.

대한전문건설협회, 전문건설협회의 경영실태와 개선방향, 1991. 1992

를 비교해 보면 전문건설업은 17.9%로 두번째 순위를 차지한 반면 일반건설업은 7.1%로 네번째의 낮은 순위를 차지하고 있다. 이는 동일시점의 경영여건에서도 하도급시공을 주로 담당하는 전문건설업의 자금운용애로가 일반건설업보다 훨씬 심각함을 보여주는 것이다.

건설하도급활동에 있어서 자금수급 문제는 중소전문건설업체의 경영난을 가중시키는 요인으로 끊임없이 지적되어 왔다. 또한, 건설업의 고질적 병폐인 부실시공과 산재발생의 문제가 하도급 대금지급의 부조리 등 각종 불공정거래 관행에 기인하고 있는 것으로 지적되고 있다. 뿐만 아니라, 이와같은 하도급활동상 자금수급 애로는 장기적으로 전문건설업의 기술개발과 생산성 향상을 통한 경쟁력 확보에도 장애요인으로 작용한다.

건설하도급 활동에 있어서 자금수급 문제는 시공과정에서의 공사비지출과 대금회수의 과정 및 이와 관련된 금융시장으로 부터의 자금조달 등을 포함한다. 그러나 지금까지 이와 관련된 논의는 공사대금 지급에 있어서의 불공정행위 시정과 건설하도급어음의 한국은행 재할인허용 요구 등 단순한 주장에 국한되어 있었다.

본 고찰에서는 건설하도급 활동에 있어서 자금수급문제의 본질을 보다 체계적으로 파악하고 이에 근거한 개선방안을 모색해 보고자 한다. 따라서 본 고찰에서는 건설하도급 활동의 자금수급 실태를 공사대금지급 및 자금조달의 측면에서 고찰해 보고, 문제점 해결을 위한 개선방안을 제시해 보고자 한다. 본 고찰에 있어서 건설하도급 활동상의 자금수급은 건설하도급 활동과정상의 금융이라는 포괄적인 개념으로 접근하고 있다.

2. 하도급대금의 수취와 자금수급

건설하도급 시공과정에서의 자금흐름은 일차적으로 공사대금의 지급과 수취를 통하여 나타난다. 하도급자는 원도급자로부터 공사대금을 지불받는 반면, 하위의 재하청자 및 노동력에게는 대금을 지불해야 한다. 여기에는 대금의 지불과 수령상의 시차가 있을 수 있고, 쌍방간의

거래 관행에서 나타나는 특성에 기인하는 것으로 볼 수 있고 후자의 문제는 원·하도급거래관계에 따른 불공정거래의 측면에서 파악할 수 있다.

1) 하도급시공의 특성과 자금수급

건설활동에 있어서 공사대금은 계약된 시공물의 공사가 완료되어 의뢰자에게 인도될 때 지급되는 것이 원칙이다. 이러한 특성은 원도급자와 하도급자의 관계에 있어서도 마찬가지로 적용된다. 하도급자는 원도급자와 계약한 특정 시공물의 공사를 완료하여 인도하였을 때 당해 시공물의 대금을 받게된다. 따라서 시공기간동안의 생산활동과 관련된 자금은 스스로 조달하여 투입하지 않으면 안된다. 즉, 하도급 시공에 있어서도 원도급공사와 마찬가지로 단기자금의 조달이 요청된다.

이러한 특성을 하청구조의 체계를 통하여 살펴보면 다음과 같다. 통상 중층하청구조하에서는 발주자와 계약된 원도급공사는 공종별로 다단계의 하청과정을 거치게 된다. 그러나 원칙적으로 전문업체의 하도급공사는 재하청이 법적으로 금지되어 있다.(건설업법 제22조 4항) 따라서 이와같은 중층하청구조는 법적 적용이 배제되어 있는 노무하청을 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 이런 측면에서 건설업 중층하청구조를 단순화시켜 보면 도급체계는 발주자→원청자→하청자→독립심장(노무하도급자)의 체계로 이루어진다고 볼 수 있다.

하청사업자는 원청자로부터 공사물량을 수주받아 독립심장을 통하여 동원된 노동력을 투입하여 시공하게 된다. 독립심장은 순수하게 노동력을 투입하여 해당 전문직종의 공사를 수행하는 독립된 계약자로서의 위치를 갖고 있다. 이 때 하도급자는 공종별 기능인력들에게 독립심장을 통하여 노임을 지급하여야 한다. 건설노임은 일당제로서 통상 보름 또는 한달 간격으로 지급된다. 이상에서 하도급 시공의 자금흐름은 공사대금은 시공이 완료된 후 받을 수 있는 반면, 노임 등 인건비의 지급은 그 기간동안에 계속 이루어지게 됨을 알 수 있다. 즉, 자금투입은 시공기간중 지속적으로 이루어지는 반면, 투입된 자금의 회수는 공사가 끝난 후에 이루어지게 된다.

물론 설비 등 자재의 투입이 많은 공종에서는 외상매입 등을 통하여 자금지출을 유보할 수도 있으나, 전문공사의 주종은 노동력 투입을 통하여 이루어지게 된다.

하도급 대금의 수령이 가능한 시점을 규정한 하도급거래공정화에 관한법률(이하 하도급법이라 지칭) 제13조에 따르면 건설위탁의 경우 인수일로부터 60일 이내의 가능한 짧은 기한으로 정한 지급기일까지 하도급 대금을 지급하도록 규정하고 있다. 따라서 법적으로는 하도급자는 계약목적물의 시공기간은 물론 최대한 완공후 60일 까지는 공사대금의 수령없이 자금투입을 부담해야 한다. 즉, 이 기간동안에 최소한 공사비 지출의 절대비중을 차지하는 노무비를 지출하지 않으면 안된다. 공사기간이 길고, 규모가 큰 공사의 경우 시공기간 동안의 자금투입규모는 더 커지게 되고, 따라서 자금조달의 능력이 사업의 성패에 큰 영향을 미치게 된다.

하도급법 제13조의 하도급대금 지급에 관한 규정은 공사완료후에 하도급 대금을 가장 짧은 기한내에 지급받을 수 있도록 한 하도급자를 보호하기 위한 조항으로 볼 수 있다. 이와같이 대금지급과 관련하여 하도급자의 자금유통을 도와주기 위한 조치로서 기성금제도와 선급금 제도를 들 수 있다. 그러나 이들 제도의 하도급 공사에서의 적용가능성 여부는 당초 발주자와 원도급자간의 계약조건에 따라 결정된다. 즉, 원도급공사에서 기성금과 선급금의 지급을 계약한 경우에는 하도급공사에서도 똑같은 적용이 가능하다. 정부공사의 공사대금 지급을 규정하고 있는 예산회계법 시행령 제117조에 따르면 계약에 의하여 기성금을 지급하도록 한 경우에는 적어도 90일 마다 지급하도록 규정하고 있다. 그리고 하도급법 제13조와 건설업법 제27조는 기성금을 받은 때는 하도급자가 시공한 분에 상당한 금액을 그 지급받은 날로부터 15일 이내에 하도급자에게 지급하도록 하고 있다. 따라서 이 경우에 하도급자는 최소한 3개월마다 시공분에 해당되는 공사대금을 지급받을 수 있다. 뿐만 아니라, 원도급자가 발주자로부터 선급금을 지급받은 경우에는 하도급자에게 15일 이내에 선

급금을 지급하도록 규정하고 있다.(하도급법 제6조)

지금까지의 분석을 요약해 보면 건설활동은 구조적 특성으로 인하여 자금투입과 회수간에 시차가 존재하여 단기적 자금수요가 요구됨을 알 수 있다. 그리고 이러한 특성은 계속적인 노무비의 지출이 요구되는 하도급시공에 있어서 더 뚜렷이 나타나게 된다. 건설공사의 대금지급과 관련된 각종 법조항들은 이와같은 단기적 자금수요를 보완해 주기 위한 제도적 장치들로 볼 수 있다.

2) 하도급대금 지급관련 불공정거래관행

건설하도급 대금의 수취에 있어서 더 크고 심각한 문제는 불공정거래와 관련된 문제이다. 건설산업은 근본적으로 수주산업이다. 따라서 수주를 받는 업체의 입장에서는 항상 수요가 불안정한 문제가 발생한다. 건설기업은 이와같은 수요의 불안정성을 극복하기 위하여 가능한한 고정비용의 지출을 억제하는 한편 수주물량의 변동에 따라 자원의 신축적 동원에 주력하는 경향을 띤다. 건설산업의 중층하도급구조는 이와같은 건설기업 경영전략의 결과로 나타난 특징으로 볼 수 있다.

하도급구조에 있어서 수요자는 대체로 독과점적 위치에 있게 된다. 이는 달리 표현하면 계약상의 수요자는 계약상대자의 선정, 가격결정 및 대금지급에 있어서 유리한 위치에 있음을 의미한다. 원도급자에 대하여 발주자는 유리한 위치에 있게 되고, 하도급자에 대하여 발주자는 유리한 위치에 있게 되고, 하도급자에 대하여 원도급자 역시 유리한 위치에 서게 된다. 하도급업체에 대하여 원도급업자는 다음 공사의 물량보장 등 수주관련 연고권에 대한 회의와 압력을 통하여 실질적 우위를 점할 수 있다.

하도급거래에 있어서는 원도급자는 이와같은 상대적 우월적 지위를 이용하여 계약 및 거래과정에서 유리한 결정과 행위를 하게 된다. 원도급자의 유리한 지위에 따른 행동은 하도급거래 전반에 걸쳐서 불공정거래 관행으로 나타나게 된다. 건설하도급 불공정거래관행의 대표적 유형에는 하도급업자의 선정 및 가격결정, 하도급

대금지급, 그리고 불법하도급의 세가지가 있다. 이 세가지 불공정행위들은 상호 연관되어 복합적으로 나타나며 하도급업체의 경영난을 가중시키고, 부실시공과 산재발생 및 건설업의 건전한 성장저해를 유발하는 고질적인 문제로 지적되고 있다.

건설하도급 활동의 자금수급에 직접적으로 영향을 미치는 요소는 하도급대금의 지급과 관련된 부분이다. 하도급법과 건설업법에서는 하도급대금의 적기 및 정당한 지급을 규정하고 있다. 앞서 살펴본바와 같이 목적물 인수일로부터 60일 이내에 하도급 대금을 지급해야 하고, 발주자로 부터 선금 또는 기성금을 받은 경우에는 15일 이내에 하도급 시공분의 대금을 지급해야 한다. 또한 어음지급과 관련된 불공정거래를 막는 제도적 장치도 마련해 두고 있다. 하도급법 13조 4항에 따르면 하도급대금을 어음으로 지급하는 경우에는 어음을 교부하는 날부터 어음의 만기일 까지의 기간에 대한 할인료를 원도급자가 부담해야 한다. 그리고 같은 조 5항에는 원도급자가 하도급대금을 목적물의 수령일로부터 60일을 초과하여 지급할 경우에는 그 초과기간에 대하여 이자제한법에서 정하는 최고이자율에 의한 이자를 지급하도록 규정하고 있다.

그러나 이와같은 법적 장치들에도 불구하고 하도급 대금의 정당한 지급은 앞서 언급한 원도급자의 우월적 지위의 남용으로 인하여 제대로 시행되지 않는 것으로 지적되고 있다. 하도급대금 지급과 직간접으로 관련이 있는 사례를 들면 발주자로 부터 현금을 받고도 어음을 지급하는 행위, 어음을 지급하는 경우 할인료를 지급하지 않는 행위, 선금을 지급받고도 지불하지 않는 행위, 하도급기성신고시 기성확인의 지연등 다양하다. 이밖에도 하도급가격의 결정 및 불법하도급 등의 불공정행위들도 간접적으로 대금지급과 관련된 자금수급에 영향을 미치고 있다. 일례로 저가하도급은 하도급업체의 수익성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 궁극적으로는 자금난도 야기시키게 된다.

이와같은 하도급대금 지급과 관련된 불공정

행위는 근본적으로 원도급자의 우월적 지위의 남용에 기인하는 것이지만, 발주자의 대금지급 기피 등 발주자가 우월적 지위를 남용하므로써 과급되어 나타나는 경우도 자주 발생한다. 또한 원도급자의 경우 주로 일반면허업체로서 도급공사 이외에 각종 개발사업 및 복합기획형사업을 전개하면서 자금난에 부딪혀 하도급대금 지급을 지연시키는 경우도 있다.

구체적으로 하도급대금의 지급실태를 하도급대금의 지급시기와 대금지급의 방법 등 두가지 경우로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 먼저 대금지급의 시기는 선금금, 기성금 및 준공금으로 나눌 수 있는데, <표 2>에서 원도급공사와 하도급공사의 선금금지급 비중을 살펴보면 하도급공사에서의 선금금 지급비중이 원도급공사 보다 낮음을 알 수 있다. 88년도 현재 원도급공사의 선금금 수령실적은 건수기준으로 전체공사의 16.5%이고, 액수기준으로는 6.9%인데 비하여, 하도급공사에 있어서는 각각 3.4%와 2.8%에 불과하다. 원도급공사와 하도급공사를 직접 비교하는 것은 자료상 한계가 있지만 선금금이 지급되는 원도급공사는 하도급에 있어서도 선금금이 지급되어야 하는 점을 생각할 때 정상적으로 지급되는 경우 양자의 비중은 큰 차이가 나서는 안될 것이다. 따라서 <표 2>에서의 자료는 선금금이 지급되는 원도급공사가 하도급단계에서는 선금금이 제대로 지급되고 있지 않음을 간접적으로 보여주고 있다고 말할 수 있다.

하도급대금의 수령방법은 현금과 어음의 두가지가 있고, 어음은 결제기간에 따라 구별할 수 있다. <표 3>에서 전문건설업체의 원도급공사와 하도급공사의 대금 수령방법을 비교해 보면, 하

<표 2> 원도급공사와 하도급공사의 선금금 수령실적비중(1988) (단위: %)

	원도급공사	하도급공사
건수	16.5	3.4
액수	6.9	2.8

주 : 원도급공사는 상반기기준 비중이고, 하도급공사는 당해년도 1년간 실적의 비중임.

자료 : 대한건설협회, 건설공사선금금실태분석, 1991.
대한전문건설협회, 전문건설업통계연보, 1989.

〈표 3〉 전문건설업의 원도급공사와 하도급공사 대금수령방법(1991) (단위: %)

	원도급	하도급
현금 및 국고 수표	45.0	31.0
어음	55.0	69.0
· 30일 미만	5.1	5.2
· 30~90일	21.5	24.5
· 90~120일	20.2	27.5
· 120일 이상	8.1	11.8
계	100.0	100.0

자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업의 기업실태와 성장 전략과제, 1992. 12.

〈표 4〉 60일 이상 하도급대금을 어음수령할 경우 할인료지급여부(1991) (단위: %)

구 분	비 중
가끔 있었다	17.6
자주 있었다	3.7
거의 없었다	24.3
전혀 없었다	54.4

자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업의 기업실태와 성장 전략과제, 1992. 12.

도급 공사가 원도급공사에 비하여 현금수령 비중이 낮고, 어음수령 비중이 높아 하도급공사 대금수령에서 불리함을 알 수 있다. 또한 어음 지급에 있어서도 하도급공사는 90일 이상 장기 어음의 비중이 39.3%인 반면 원도급공사는 28.3%로서 하도급공사가 불리하다. 이 조사결과로부터 원도급공사를 담당하는 일반면허업체 보다 하도급공사 수행자인 전문건설업의 대금수령조건이 불리함을 유추할 수 있다. 또한 이는 발주자로 부터 현금으로 받은 공사대금을 원도급업체가 결제기간이 긴 어음 등으로 발행하고 있음을 보여주는 것으로도 이해할 수 있다.

그리고 60일 이상 장기어음을 수령하는 경우 할인료 지급여부에 대한 설문조사결과에 의하여 원도급자가 할인료를 가끔 또는 자주 지급한 경우는 21.3%에 불과한 반면, 78.7%는 지급하지 않은 것으로 나타났다. 이는 하도급법의 규정을 어긴 대표적인 불공정행위로서 원도급자의 지위남용사례에 해당되는 것으로 볼 수 있다. 하도급공사의 경우 어음으로 받는 비중이 높고,

그것도 장기어음의 비중이 압도적으로 높은 반면 그에 대한 할인료의 지급은 제대로 이루어지지 않고 있는 것이다. 원도급자의 우월적 지위남용으로 인한 하도급대금 지급 관련 불공정행위는 심각하며 이에 따른 하도급업체의 자금난 역사가 증되고 있는 것으로 판단된다.

3. 금융시장으로부터의 자금조달

하도급업체는 시공기간중의 자금수급 불일치를 해결하기 위하여 단기자금을 조달하여야 한다. 이 가운데서도 특히 하도급공사 대금의 70% 가까이가 어음으로 지급되므로 어음의 할인이 무엇보다도 중요하다. 어음할인은 공사대전지급을 위하여 적격건설업체가 발행, 양도해서 또는 인수한 어음에 대하여 만기일 전에 당해어음의 만기일까지의 기간에 대한 이자를 공제한 금액을 어음할인 의뢰인에게 지급하는 것을 말한다. 공사 대전어음은 상거래에 수반하여 발생한 지급대전을 약속어음 또는 환어음 형식으로 발행한 상업어음으로서 단기금융에 속한다.

상업어음을 할인하는 금융기간으로는 일반은행과 단자회사 등이 있다. 그리고 일반은행에서 할인된 상업어음 가운데 일정요건을 갖춘 어음은 다시 한국은행에서 재할인 받을 수 있다. 한국은행의 재할인 대상 어음은 업체신용도에서 어음관련인중 어느 한쪽이 적격업체이거나 신용보증기금이 보증한 어음이어야 하고 거래유형으로서 물품매매, 임가공, 광공업생산설비건설, 도로 및 해상화물운송, 항만하역 또는 선박수리대전결제를 위한 어음이어야 한다. 그리고 결제기일이 한국은행이 취득한 날로부터 90일 이내 만기도래 어음이어야 한다. 따라서 건설공사대전어음은 광공업생산설비건설어음을 제외하고는 재할인이 허용되지 않아 금리부담이 높은 할인을 받지 않을 수 없다. 중소기업이 할인의뢰한 어음으로서 한국은행의 재할인대상어음에 대하여는 금리가 낮은 우대금리가 적용되는 반면 대부분의 건설하도급 어음은 이의 적용을 받지 못하여 높은 금리부담을 안게 된다.

〈표 5〉에서 건설공사대전어음의 할인기관을 보면 일반면허업체의 경우 시중은행할인이 29.2

〈표 5〉 공사대금어음의 할인기간(1990)

(단위: %)

	일반면허업체	전문면허업체
시중은행	29.2	17.7
제 2 금융	30.0	20.2
만기결제	28.2	20.7
사채시장	12.6	20.6
기 타	-	20.8
계	100.0	100.0

자료: 대한건설협회, 건설업경영애로 실태조사보고, 1991.

대한전문건설협회, 전문건설업의 경영실태와 개선 방향, 1991.

%인 반면, 전문면허업체는 17.7%에 불과하다. 또한 단자회사등 제2금융권으로부터의 할인과 만기결제도 전문면허업체가 일반업체보다 낫다. 이에 비하여 전문업체는 이자부담이 높은 사채시장을 통한 할인 비중이 높고, 자재비 지급 등 기타의 방법으로 활용하는 경우도 많다.

이와같이 신용력이 미약하고 규모가 영세한 중소전문건설업체가 제도금융으로부터 어음할인을 받기 어려운 이유는 어음할인시 요구되는 적격업체의 선정기준에 미달되거나 객관적인 자료를 제공하기 어렵기 때문이다. 따라서 어음수령의 비중이 높은 중소 하도급 건설업체는 높은 금리부담의 할인방법을 선택하므로써 금융비용의 부담이 커지고, 단기자금의 조달에 애로를 겪게 된다. 더구나 앞서 살펴본 바와 같이 원도급업체는 하도급 어음지급시 대부분 법에서 규정한 할인료를 지불하지 않기 때문에 높은 금리의 할인에 따른 부담을 하도급업체 스스로 지지 않으면 안된다.

일반적으로 기업의 자금조달형태는 크게 내부자금과 외부자금으로 나눌 수 있다. 내부자금은 곧 기업의 저축으로서 회사이익의 사내유보 또는 감가상각충당금 등의 적립을 통해서 자체적으로 조달하는 형태이다. 외부자금은 자체저축만으로는 부족한 자금을 금융시장에서 조달하는 형태를 말한다. 외부자금은 주식이나 회사채의 발행을 통하여 자본시장에서 자금을 조달하는 직접금융과 금융기관으로 부터 차입하는

간접금융, 그리고 상업차관이나 무역신용 등 해외로부터 차입하는 해외금융으로 나눌 수 있다. 그의 특수한 형태로서 기업간신용이나 私債 등이 있다. 또한 자금조달은 상환기간에 따라 단기금융과 장기금융으로 구별할 수 있는데 건설업에 있어서 단기금융은 시공활동에 수반된 각종 운영자금의 조달에 관련된 것이다. 이에 비하여 장기금융은 주로 건설업의 기술개발과 기계·장비 등 시설재의 구입을 위한 설비자금조달로 볼 수 있다.

〈표 6〉에서 일반면허업체와 전문면허업체의 단기자금조달방안을 살펴보면, 전문업체는 일반업체에 비하여 금융기간 및 공제조합 등 제도금융으로 부터의 자금조달비중은 낮은 반면, 친지 또는 사채시장으로 부터의 차입 등 비제도

〈표 6〉 단기자금조달방안(1990) (단위: %)

	일반면허업체	전문면허업체
금융기관	56.4	41.8
· 일반은행	43.5	-
· 제 2 금융	12.9	-
(건설)공제조합	35.9	13.6
기 타	7.7	44.6
· 친지로부터차입	-	20.6
· 사채시장	-	9.9
기 타	-	14.1
계	100.0	100.0

자료: 대한건설협회, 건설업경영애로 실태조사보고, 대한전문건설협회, 1991.

대한전문건설협회, 전문건설업의 경영실태와 개선 방향, 1991.

〈표 7〉 금융기관대출시 애로사항

(인천지역업체, 1990) (단위: %)

구 분	일 반 면허업체	전 문 면허업체
대출신청구비서류복잡	40.0	31.0
담보물확보곤란	40.0	26.2
무담보대출(신용대출)곤란	-	23.8
대출신청에서 대출될 때까지 기간이 김	20.0	19.0
계	100.0	100.0

자료: 인천상공회의소, 인천지역건설업 현황조사보고, 1990. 12.

금융에의 의존비중이 높게 나타나고 있다. 이와 같은 비제도금융 의존비중이 높다는 것은 중소기업형태의 전문건설업의 제도금융에 대한 접근이 용이하지 않다는 것을 의미하며, 따라서 단기자금의 차입에 따른 금융비용의 부담 역시 커지고 있다.

전문건설업체가 제도금융으로부터 자금대출을 받기가 어려운 이유는 대출신청이 복잡하고, 담보물 확보가 곤란하기 때문이다. 특히 하도급을 담당하는 중소기업형태의 경우 수주활동에 주로 의존하기 때문에 유동자산의 비중이 높은 반면 토지, 건물 등 부동산의 확보가 작아서 담보를 통한 대출을 받기가 용이하지 않다.

<표 8>에서 보는 바와 같이 자금대출시 주로 활용되는 담보물은 부동산이다. 그러나 전문업체의 경우 부동산 담보물의 확보가 곤란하여 신용보증기관의 보증을 통한 담보비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

<표 8> 자금대출시 활용되는 담보물
(인천지역업체, 1990) (단위 : %)

구 분	일반면허업체	전문면허업체
부 동 산	86.7	64.3
유 가 증 권	-	4.8
신용보증기관의 보 증 서	13.3	30.9
계	100.0	100.0

자료 : 인천상공회의소, 인천지역건설업 현황조사보고, 1990. 12.

이와같이 중소기업형태의 전문건설업체들은 은행 등 제도금융으로부터의 자금대출이 용이하지 않기 때문에 사채에 의존하는 비중이 높게 나타나고 있다. 전문건설업체가 사채차용시 주로 사용하는 용도는 인건비 및 자재구입 등 긴급한 자금의 지출인 것으로 조사되고 있다.

한편, 건설기업은 기술개발과 시설재구입을 위하여 장기자금의 조달을 필요로 한다. 지금까지 건설하도급업체들은 주로 값싸고 풍부한 양질의 노동력을 통하여 시공을 하여 왔기 때문에 단기간의 자금수습을 위한 단기자금의 조달 이외에 장기자금의 필요성을 크게 느끼지 못했다.

<표 9> 사채차용시 용도
(인천지역업체, 1990) (단위 : %)

	일반면허업체	전문면허업체
장비구입에 사용	13.3	8.3
다른 사채상환에 사용	-	4.9
인건비 및 자재구입	40.0	53.5
기타 운영자금	46.7	33.3
계	100.0	100.0

자료 : 인천상공회의소, 인천지역건설업 현황조사보고, 1990. 12.

<표 10> 전문업체의 장기자금조달방안(1990)
(단위 : %)

구 분	비 중
공사 대금에 의존	78.9
회사채발행 또는 기업공개	3.0
자본금 증자	17.8
기업할병	0.3
계	100.0

자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업의 기업실태와 성장 전략과제, 1992.

그러나 최근 인력난 등 노동시장의 여건이 변화되고, 건설시장의 개방 등 건설환경이 변화되어 감에 따라 전문분야의 기술개발과 기계·장비 등의 확보 필요성이 점점 커지고 있다. 그러나 전문건설업체의 장기자금조달 여건은 여전히 열악한 것으로 판단된다. 장기자금의 조달 방법으로서 자기자본의 조달형태로는 기업공개에 의한 신주발행과 유상증자 등이 있고, 장기차입의 형태로서 사채발행을 통한 조달방법이 있다. 그러나 주식과 사채의 발행은 여러가지 자격제한 요소가 많아 중소기업인 전문면허업체가 활용하기에는 어려움이 많다. 따라서 대부분의 전문업체가 공사대금, 그리고 일부 자본증자의 방법을 통하여 장기자금을 조달하는 것으로 조사되고 있다. 공사대금에 의존한다는 것은 가장 안정적인 방법으로 생각할 수도 있으나, 실질적인 장기자금의 조달이 어렵다는 것을 의미하고, 기술개발과 필요한 기계·장비 등의 구입이 제대로 이루어지지 않고 있음을 의미한다. 또한 중소기업을 위하여 지원되는 정책금융들은

대부분 제조업 중심으로 운용되고 있어 전문건설업체가 활용하기는 용이하지 않다.

4. 건설하도급 활동의 자금수급 원활화를 위한 개선방안

건설업은 특성상 원·하도급 분업체계에 의한 생산방식이 불가피하다. 향후 이와같은 분업생산은 전문건설업의 경우 시공분야에 기술적 경쟁력을 더 크게 요청할 것으로 전망된다. 건설하도급 활동에 있어서 원활한 자금수급은 전문건설업 경영의 안정성을 제고시키고 나아가 분업생산체계를 통한 건설업의 발전을 이룩하는데 중요한 역할을 수행할 것이다. 이런 관점에서 건설하도급 활동에 있어서 자금수급의 근본적인 문제를 파악하고, 체계적이면서 현실성있는 개선방안을 모색할 필요가 있다. 본 개선방안의 고찰에서는 앞서 분석한 순서에 의거 건설하도급 대금수수상의 문제점 개선과 금융시장으로부터의 자금조달의 활성화 방안을 제시해 보고자 한다.

1) 하도급대금 수취상의 문제점 개선

건설하도급 대금은 건설활동의 구조적 특성과 불공정거래관행에 의해 업체가 원하는 시점에 제대로 지급되지 못하는 문제점이 있다. 전자의 문제는 근본적으로 극복이 어려운 제약이 있고, 후자의 불공정행위는 원·하도급관계의 특수성에 기인하는 현상으로 규제를 통하여 해결하는데 어려움이 따른다.

특히, 모든 규제행위가 그러하듯이 건설하도급 불공정거래에 관한 규제는 규제 자체의 정당성에도 불구하고, 실효성이 없거나 규제로 인한 문제점이 더 커질 수도 있다. 불공정행위에 대한 명확하고 구체적인 판단기준을 설정하기가 어렵고, 모든 불공정행위에 대하여 조사하고 조치를 취한다는 것도 불가능에 가깝다. 이러한 경우 규제정책에 대한 신뢰감이 상실되고, 오히려 불신이 커질 수도 있다. 또한 하도급 불공정행위에 대한 규제가 강화되면 될수록 원·하도급자간의 비공식적, 묵시적인 탈법행위가 늘어날 가능성도 배제하기 어렵다. 이런 의미에서 규제는 한계와 문제점을 갖는 차선의 정책이다.

불공정거래 행위를 규제하는 정책수단

1. 공공발주자로서 정부 역할 강조
2. 정부는 하도급대금 지급과 관련된 불공정 행위를 규제할 수 있는 보다 효과적인 수단 강구
3. 원도급자의 지나친 어음지급에 대하여 제약을 가할 수 있는 장치 마련

건설하도급공사의 대금지급에 관한 개선방안은 단순히 불공정행위를 규제하는 차원에 머무를 것이 아니라 자율적으로 지켜나가는 여건을 조성하면서 규제의 실효성을 높이는 것이 더 중요하다. 따라서 개선의 기본방향은 하도급업체의 자금수급을 원활히 해줄 수 있는 여건을 조성하는 한편, 불공정거래 행위를 규제하는 효율적인 정책수단을 마련하는데 중점을 두어야 할 것이다.

이런 관점에서 첫째로 공공발주자로서 정부의 역할이 강조된다. 정부는 하도급불공정행위에 대한 규제제도를 마련하고 그것의 집행을 담당하는 한편, 스스로 공공공사를 발주하는 건설활동의 최대 수요자이다. 공사대금지급문제 등 불공정거래행위의 상당부분은 발주자→원도급자→하도급자 순으로 파급되어 나타난다. 발주자인 정부가 스스로 마련한 대금지급규정을 제대로 지키지 않거나, 불공정행위를 규제하는 것이 용이하지 않다. 정부가 스스로 건설업체의 자금수급을 원활하게 할 수 있는 공공공사의 대금지급제도를 마련하고 엄격히 지켜나갈 때 하도급 불공정행위에 대한 규제도 가능하다. 민간공사의 경우에는 계약자유의 원칙을 근본적으로 통제하는 것이 거의 불가능하고, 또 공사대금 지급조건이 수주물량의 확보에 직·간접으로 영향을 미치기 때문에 민간부문에 대하여 정부와 같이 공사대금지급의 건전한 관행을 선도하는 역할을 기대하기는 어렵다.

이런 측면에서 정부가 할 수 있는 역할은 공공공사의 선급금제도와 기성금제도를 확실하게 정착시켜 나가는 것이다. 현행 건설공사의 선급금제도는 예산회계법시행령의 규정에 의거 회계예규인 선급금요령에서 공사규모에 따라 최소한의 선급금율을 의무화하고 있다. 그러나 실

제 선급금 지급실태는 민간공사는 물론 공공공사에 있어서도 실적이 저조한 편이다. 91년 상반기 현재 공공부문으로부터의 선급수령건수 실적은 27.7%이고, 금액기준으로는 10%에 불과하다.

선급금제도는 원래의 취지를 살려서 공공공사에 있어서 의무적 조항이 지켜질 수 있도록 유도해 나가야 할 것이다. 이를 위해서 예산회계법 시행령 56조 2항의 단서조항의 임의성을 엄격히 제한하여야 할 것이다. 즉, 현행의 “불가피한 사유로 인하여 지급이 불가능하여 그 사유를 계약상대자에게 문서로써 통지하는 경우에는 선급금을 지급하지 않도록 한” 규정을 “불가피하게 선급금이 곤란한 경우 발주자는 입찰공고시에 선급금 유무사항을 예고토록 하여” 사전에 적용가능성을 고지하도록 하여야 할 것이다. 그렇게 하므로써 사전에 예고되지 않는 1,000만원 이상의 공공공사는 모두 선급금 지급을 의무화하도록 조치하여야 할 것이다.

또한 기성금 지급은 건설업체의 원활한 자금수급을 도울 수 있는 최소한의 제도로 인식하여 모든 공공공사에 예외없이 적용될 수 있도록 운용해 나가야 할 것이다. 그리고, 하도급업체의 노무비 지급이 한달이 1~2번 이루어지는 현실을 감안하여 기성금 지급기한을 현행 90일에서 60일로 단축하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

둘째로 정부는 하도급대금 지급과 관련된 불공정행위를 규제할 수 있는 보다 효과적인 수단들을 강구해 나가야 할 것이다. 이를 위해서 우선 정부는 하도급대금 지급을 기피하거나 지연시키는 행위를 원천적으로 봉쇄할 수 있는 하도급대금 직불제도의 운용을 강화해 나갈 필요가 있다. 현행 건설업법상의 하도급대금 직불조건(시행령 제35조)은 너무 엄격하게 적용되어 실질적으로 하도급자를 보호하기에는 미흡한 것으로 판단된다. 따라서 동조항의 직불조건에 현저한 저가낙찰사나 원도급자가 하도급관련 법규를 위반한 경우에는 직불제를 시행할 수 있도록 적용조건의 폭을 넓혀야 할 것이다. 한편, 하도급대금직불이 어려운 경우에는 원사업자의 기성금 청구시에 하도급공사 기성액을 첨부토록

하여 대금지급을 기피하기 어렵도록 유도할 수 있을 것이다.

그러나 대금지불제도는 원도급자와 하도급자간의 정당한 계약행위에 위배되지 않는 범위내에서 현실적으로 제한되게 운용될 수밖에 없다. 이런 측면에서 정부는 하도급 대금지급의 불공정행위를 막기 위한 조사, 감독, 조정 및 시정기능등을 강화해 나가지 않으면 안된다. 현행 경제기획원 공정거래실의 실질적인 조사·감독활동을 강화해 나가는 한편, 건설업 분쟁조정위원회의 중재기능도 활성화시켜 나가야 할 것이다. 그러나 이와같은 정부의 직접적인 규제행위는 현실적으로 비용이 많이 들고 한계가 있을 수밖에 없다.

불공정행위에 대한 가장 효과적인 대응방법은 하도급업체 스스로 불공정행위에 가담하지 않고, 시정을 요구하는 것이다. 그러나 이러한 행동은 개별업체의 힘만으로는 실행이 불가능하다. 경영자에 대하여 근로자들이 노동조합을 조직하여 대등한 교섭력을 행사하듯이 하도급업체들의 단체가 개별적인 불리한 위치를 극복해 나가도록 할 수 있을 것이다. 이런 관점에서 전문건설협회나 설비협회 등 하도급업체 단체들은 하도급 불공정행위에 대한 구체적인 조사와 시정요구 활동을 전개해 나가는 한편, 제도개선과 법적규제를 강화하기 위한 대정부활동 및 원도급업자단체(건설협회 등)에 대한 집단적 교섭력을 키워나가야 할 것이다. 그리고 회원사들의 불공정행위에 대해서도 규제와 교육을 강화하고 단결력을 키워나가야 할 것이다.

또한 원도급자의 지나친 어음지급에 대하여도 제약을 가할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다. 원래 어음거래는 기업간 신용의 한 형태로서 신용공여기업에게는 매출촉진의 수단이 되고, 신용수취기업에게는 단기자금조달수단이 된다. 그러나 건설업과 같이 도급거래관계를 이루는 산업에 있어서는 하청중소기업에게 초과신용공여를 강요할 가능성이 높다. 따라서 건설업에 있어서는 원도급자의 지나친 어음지급관행에 제동을 걸 수 있는 효과적인 장치를 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 어음지급시 부

담해야 하는 할인료의 지급을 반드시 지키도록 감독해야 할 것이며, 이 경우 할인료율도 시중 은행의 최고금리를 적용하도록 유도해야 할 것이다. 최근 공정거래 위원회는 원도급자의 현금 지급을 유도하기 위하여 납품일로부터 60일 이상의 어음을 지급하는 경우에는 연리 12.5%의 시중은행의 상업어음 최고 할인금리를 적용토록 조치했다.

이상에서 살펴본 바와 같이 건설하도급 공사 대금지급의 문제점 개선은 발주자인 정부가 스스로 여건을 조성하고, 원도급자의 불공정행위에 대한 규제의 실질적 효과를 높일 수 있는 방향으로 운용되어야 할 것이다. 또한 단순히 대금지급상의 불공정행위를 개선하는데 국한할 것이 아니라, 저가하도급에서 불법하도급에 이르는 하도급불공정행위 전반에 걸친 문제를 종합적인 시각에서 해결해 나가도록 해야 할 것이다. 이런 관점에서 하도급대금지불제도에 부대입찰제, 저하도급심사제 및 불법하도급규제 등에 관한 종합적인 개선방안을 모색해야 할 것이다. 또한 하도급불공정행위 근절의 자율적 분위기를 조성하고 원·하도급자간의 협력관계를 형성시키기 위하여 하도급계열화를 적극 추진해 나가야 할 것이다.

2) 자금조달의 활성화 방안

건설하도급활동에 있어서 자금수급상의 문제점은 궁극적으로 금융시장으로부터의 원활한 자금조달을 가능케 하므로써 개선을 이룩할 수 있다. 이런 관점에서 무엇보다 거래비중이 높은 건설하도급어음의 할인을 원활히 할 수 있는 방안을 마련해야 하고, 단기적 운영자금의 조달을 쉽게 할 수 있는 금융수단의 개발과 확대가 요청된다. 또한 향후 건설산업의 구조개편에 대비하여 전문건설업의 기술개발과 기계·장비에 대한 투자 확대를 위한 장기자금의 조달방안도 강구해 나가야 할 것이다.

첫째, 건설하도급어음의 할인에 대해서는 한국은행의 재할인 허용가 금융기관의 할인범위 확대가 요청된다. 먼저 한국은행의 재할인정책은 시중의 통화량을 간접적으로 조정하기 위한 수단이므로 통화증발에 영향을 미치지 않는 범위

내에서 건설어음의 재할인 범위를 확대하도록 해야 할 것이다. 이를 위해서 숙박업 등 여신금지업종을 제외한 적격업체가 발행한 건설하도급어음에 대한 재할인 허용을 고려할 수 있을 것이다.

그리고 금융기관의 어음할인 확대는 최근 시중은행이 기업체에 대한 전성어음할인 한도를 철폐함에 따라 여건이 조성되어가고 있다. 최근 시중 실세금리의 하락으로 사채시장이 위축되고 금융기관의 어음할인 등 여신이 확대되는 경향을 보이고 있어 중소기업체의 자금수급에 바람직한 환경이 조성되고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이러한 여건을 더욱 활성화시키기 위하여 상업어음 할인 적격업체선정에 적용되는 기업체 종합평가의 기준과 제출자료 등을 더욱 완화시켜 실질적으로 중소기업이 혜택을 볼 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 장기적으로 상업어음의 일반매출제도를 보다 활성화시켜 나가야 할 것이다. 현행 상업어음매출제도는 매출금리와 조건이 여타 단기 금융상품 보다 불리하고 상업어음에 대한 한국은행의 재할인이 허용되기 때문에 활성화되지 않고 있는 실정이다. 상업어음매출의 활성화는 건설어음할인의 사채시장 의존도를 줄여나가므로써 건설하도급업체의 단기자금수급을 용이케 하고 지나친 금융비용부담을 부분적으로 경감시키는데도 기여할 것으로 판단된다.

둘째, 건설하도급업체의 단기자금조달을 위하여 어음할인제도의이외의 다양한 단기금융수단의 확대가 요구된다. 이는 단순히 건설하도급업체에 대한 단기금융수단을 확대하는 것에 초점을 맞출 것이 아니라 발주자에게 원도급자 및 하도급자에 이르는 전체 건설산업의 단기금융을 활성화시키므로써 하도급업체의 자금수급을 원활케하는 방향으로 유도되어야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 우선 현행 부동산 담보물에 의존하는 금융대출제도 및 관행을 개선하여야 할 것이다.

건설업은 특성상 매출채권 등 유동자산의 비중이 높기 때문에 이러한 상품에 대한 대출 등 금융기능의 강화가 요청된다. 특히 하도급활동에

크게 의존하는 중소기업체의 경우 부동산 등 담보여력이 더욱 부족하기 때문에 이와 관련된 제도개선이 더 절실히 요청된다. 매출채권을 이용하는 여신제도로는 매출채권담보대출 팩토링 금융 등이 있다. 그러나 현재 우리나라에서는 법·제도의 미비와 기존의 어음할인방식이 보편화되어 있어서 이러한 단기대출시장이 활성화되어 있지 않은 실정이므로 제도보완이 요청된다.

그리고 중소기업의 대출을 활성화시키기 위해서는 신용대출을 확대하는 방안을 강구해 나가야 할 것이다. 이를 위해서 현행 신용보증기금을 통한 보증제도를 더욱 활성화시켜 나가야 할 것이다. 그러나 일반적인 신용보증수단으로서 신용보증기금의 활동은 주로 제조업에 유리한 방향으로 운용되고 있으므로 중소기업에 위한 신용보증을 확대할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

이런 측면에서 현행 전문건설공제조합의 보증기능확대를 유도해 나가는 것이 바람직할 것이다. 현행 공제조합의 보증기능은 주로 발주자 또는 원도급자 및 하도급자와의 계약관계에서 발생하는 보증업무를 수행하고 있으나 앞으로도 중소전문건설업체의 금융기관대출을 용이하게 할 수 있는 신용보증업무등의 업무영역도 확대해 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 또한 장기적으로는 공제조합은 건설업체의 자금조달의 특수성을 직접 해결할 수 있는 금융업무를 더욱 강화시키는 방향으로 기능을 개편해 나갈 필요가 있다. 또한 보증업무와 관련하여 민간발주자의 거래은행이 발주자의 공사대금을 지급 보증해주는 방안도 건설업체의 자금수급을 원활하게 하는데 도움을 줄 것이다.

그리고 건설활동은 단기자금수요가 크고 불확실한 경우가 많기 때문에 대출약정제도의 도입이 요청된다. 건설업체는 은행과 계약을 맺어 일정기간내에서 한도금액내의 자금을 자유롭게 사용할 수 있고, 한도금액, 대출기간 및 금리는 건설업체의 신용도, 사업능력, 담보력 및 은행에 대한 기여도 등을 고려하여 차등적으로 적용이 가능할 것이다. 지금까지 살펴본 건설업체를 위

한 각종 단기금융수단들은 최근 금융 자율화의 분위기가 조성되어감에 따라 도입 또는 활성화 가능성이 점점 더 커지고 있다.

세째, 하도급공사를 주로 담당하는 전문건설업체의 시공능력과 기술향상을 위한 장기금융의 지원방안을 모색할 필요가 있다. 이와같은 장기금융은 기업의 영세성과 자금수요의 특성을 감안하여 중소기업육성을 위한 정책금융의 차원에서 지원되어야 한다. 그러나 현행 중소기업에 위한 정책금융은 대부분 제조업을 대상으로 하고 있어 건설기업이 혜택을 받기는 어려운 실정이다. 이에 대해서는 중소기업의 향후 발전방향과 역할 등에 대한 충분한 검토를 통하여 중소기업의 경쟁력 강화방안을 제시하고 이에 부응한 정책금융의 지원방안을 모색해야 할 것이다.

또한 전문건설업의 시공능력향상과 비용절감을 위하여 리스산업을 활성화시켜 나가는 것도 중요하다. 최근 건설업은 기능인력의 부족으로 인건비가 상승됨에 따라 기계화·자동화시공의 필요성이 증대되고 있으나 건설활동의 특성으로 인하여 장비의 직접 보유에 따른 경영부담이 큰 편이다. 따라서 이러한 문제를 타개하기 위해서는 건설 기계·장비에 대한 리스산업의 활성화가 요청된다. 그러나 현재 대부분의 건설장비에 관한 리스는 사용빈도가 높은 불도저, 포크레인, 덤프트럭 등 건설중장비에 대한 렌탈로서 초보적인 리스에 머무르고 있는 실정이다.

앞으로 인력난에 대비하여 다양한 유형의 기계·장비가 더욱 확대·도입될 여지가 크므로 이에 부응한 리스산업의 활성화가 더욱 크게 요청되고 있다. 건설장비에 대한 리스산업의 활성화를 위해서는 사용장비의 범용성을 확보하지 않으면 안된다. 이를 위해서 보다 범용성이 확보되지 않으면 안된다. 이를 위해서 보다 범용성이 높은 장비를 개발하는 한편, 차원높은 운용리스 또는 금융리스가 가능하도록 계열화된 업체 또는 협회차원에서의 장비활용방안을 모색하여야 할 것이다.