

하도급 대금 직불제도의 문제점과 개선방향

민병기 국토연구원 건설경제연구실 연구원



1. 도입 배경

1. 도입 배경

하도급대금의 부당감액과 지급지연 등 하도급 거래를 둘러싼 원·하도급자간의 분쟁이 끊이지 않고, 부실시공과 하도급업체들의 연쇄부도 등의 문제가 발생하자 정부는 발주자가 하도급업자에게 하도급대금을 직접 지급할 수 있는 '하도급대금직불제도'를 도입하기에 이르렀다. 특히, 과거와는 달리 일반건설업체들의 부도가 빈번해지고 파산이나 영업정지를 당하는 업체들이 늘어나면서 하도급업자가 하도급공사의 대금을 받지 못해 연쇄도산하는 업체들이 속출하자 이를 해결할 수 있는 방안의 하나로서 '하도급직불제'의 도입이 이루어졌다.

2. 도입경위

'84년 건설업법 개정시 하도급대금 직불제도가 도입되었고, '89년 건설업법시행령 개정시 수급인이 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 때에는 발주자가 하수급인에게 하도급대금을 직불할 수 있도록 한 바 있다. 그러나 본 제도가 임의규정으로 되어 있어 하도급대금 직불실적이 극히 저조(하도급대금 직불건수가 전체공사의 3.2%에 불과)한 가운데 부산 구포역 철도 붕괴사고등 일련의 대형건설사고가 발생함에 따라 부실공사의 방지 및 하도급대금 지급 지연 및 장기어음

지급에 따른 전문건설업체의 경영난 해소를 위하여 하도급대금 직불제의 의무화가 추진되었다.

이와같이 도입된 하도급대금 직불제 의무화의 개정경위를 좀 더 자세히 살펴본다면 '93.5.20 정부계약제도 개정시 원도급낙찰율이 예가의 85% 미만인 공사, 원도급자가 파산, 부도 등으로 인하여 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우 등에 대하여 하도급대금을 전면 직불토록 의무화하였다(공사계약일반조건 제21조의3 신설). 그 후 '93.6.26 건설업법시행령 개정시 하도급대금 직불요건에 “수급인이 예정가격의 85%미만으로 도급계약을 체결한 경우”를 추가하였다.(영 제 35조 개정) '94.1.7에는 건설업법개정시 하수급인의 보호강화를 위하여 하도급대금 직불제의 근거를 시행령에서 법으로 격상시켰다(법 제 28조 개정) '95.2.14에는 건설업법시행규칙 개정시 하수급인이 하도급대금직접지급신청 절차를 간소화하였다. 즉, 수급인을 경유하여 청구하던

것을 하수급인이 발주자에게 직접 신청하는 것으로 개정하였다. '95.4.1에는 하도급시행령 개정시 하도급대금직불요건을 확대하였는데, “원도급자가 영업정지 또는 면허취소처분을 받은 경우”와 “원사업자가 하도급대금지급보증서를 교부하지 아니한 경우”를 추가하였다. '95.7.10에는 공사계약일반조건 개정시 하도급대금직불 의무화 요건을 확대하여 “계약자가 영업정지 또는 면허취소처분을 받은 경우”와 “계약자가 하도급대금지급보증서를 교부하지 아니한 경우”를 추가하였고(제27조 개정), 원도급낙찰율을 예정가격의 85%미만에서 88%미만으로 개정하였다. '95.11.24에는 공정거래위원회에서 사용권장한 개정 건설공사 표준하도급계약서에 “하수급인의 하도급대금 직접지급 청구권”을 신설하여 건설업법 관계법령에 의거 발주자가 하도급대금을 직접 지급할 수 있는 사유에 해당될 경우 하수급인은 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 청구

<표 1> 건설산업기본법령의 개정 연혁

연 도	개정 사항
'84.12.31	도입(건설업법 개정) <ul style="list-style-type: none"> • 하도급대금지급 방법 및 절차를 합의한 경우 • 하도급대금지급을 명하는 확정판결이 있는 경우
'89.7.18	직불사유 추가(건설업법 시행령 개정) <ul style="list-style-type: none"> • 하도급대금을 1회 이상 지체한 경우로서 하수급인 보호를 위하여 필요한 경우 • 수급인의 파산, 부도 등으로 하도급대금이 불가한 경우
'93.6.26	직불사유 추가(건설업법 시행령 개정) <ul style="list-style-type: none"> • 수급인이 예가의 85%미만으로 도급계약을 체결한 경우
'94.1.7	법적 근거 격상(건설업법 개정) <ul style="list-style-type: none"> • 하도급대금직불 근거를 건설업법시행령에서 건설업법으로 격상시킴
'95.2.14	하도급대금 직불신청 절차 간소화(건설업법시행규칙 개정) <ul style="list-style-type: none"> • 수급인 경우 → 하수급인이 발주자에게 직접 신청
'96.12.30	직불사유 추가(건설업법 개정) <ul style="list-style-type: none"> • 하수급인에게 정당한 사유없이 하도급대금지급보증서를 교부하지 아니한 경우
'97.8.2	직불사유 확대(건설산업기본법시행규칙 개정) <ul style="list-style-type: none"> • 수급인이 예정가격의 88%미만으로 하도급한 경우

할 수 있도록 하였다(하도급계약조건 제21조).

3. 법령 개정 연혁

(1) 건설산업기본법

하도급대금지불제도는 '84.12.31 건설업법에 처음으로 도입된 이래로 수차의 개정을 거쳐 오늘에 이르게 되었다.

그 중에서 건설산업기본법령의 개정사항을 살펴본다면, 위의 <표 1>에서 보는 바와 같이 '84.12.31에 건설업법이 개정되면서 “하도급대금지급 방법 및 절차를 합의한 경우”와 “하도급대금지급을 명하는 확정판결이 있는 경우”에 하도급대금을 직불할 수 있도록 하였다. 그 후 '89.7.18에 직불사유를 추가하여 “하도급대금을 1회 이상 지체한 경우로서 하수급인의 보호를 위하여 필요한 경우”와 “수급인의 파산, 부도 등으로 하도급대금이 불가능한 경우”에도 하도급대금을 직접 받을 수 있도록 하였다. 그 후 '93.6.26에 또 다시 직불사유를 추가하여 “수급인이 예가의 85%미만으로 도급계약을 체결한 경우”에도 하도급대금을 직접 직불할 수 있도록 하였다. 그 후 '94.1.7에는 법적 근거를 격상하여 하도급대금지불 근거를 건설업법 시행령에서 건설업법으로

격상시켰다. '95.2.14에는 하도급대금 직불신청 절차를 간소화하여 하도급자가 원급자를 경유하여 발주자에게 신청하던 것을 하도급자가 발주자에게 직접 신청하도록 개정하였다. '96.12.30에는 “하수급인에게 정당한 사유없이 하도급대금지급보증서를 교부하지 아니한 경우”를 직불사유에 추가하였고, '97.8.2에는 수급인이 예정가격의 88%미만으로 하도급한 경우”도 직불사유에 추가하였다.

(2) 공사계약일반조건

공공공사의 하도급대금지불제도가 직접적으로 공사계약에 적용되는 공사계약일반조건에 도입된 것은 '93.5.20이었다.

공사계약일반조건 제21조의 3을 신설함으로써 도입된 공공공사의 하도급대금지불제도는 <표 2>에서 보는 바와 같이 하도급대금 직불사유로서 “하도급대금 확정판결이 있는 경우”, “파산, 부도 등으로 하도급대금 지급이 불가능한 경우”, “원도급낙찰율이 예가의 85%미만인 경우”를 규정하였다. 그 후 '95.7.10에 직불요건을 확대하여 “원도급낙찰율이 예정가격의 88%미만인 경우로서 하도급대금지급보증서를 교부하지 아니한 경

<표 2> 공사계약일반조건의 개정 연혁

연 도	개 정 사 항
'93.5.20	공공공사의 하도급대금지불제도 도입(공사계약일반조건 제21조 3 신설) • 하도급대금 확정판결이 있는 경우 • 파산, 부도 등으로 하도급대금 지급이 불가능한 경우 • 원도급낙찰율이 예가의 85%미만인 경우
'95.7.10	직불요건 확대(공사계약일반조건 개정) • 원도급낙찰율이 예정가격의 88% 미만인 경우로서 하도급대금지급보증서를 교부하지 아니한 경우 • 계약상대자가 영업정지, 면허취소 처분을 받은 경우
'98.8.10	직불요건 축소(공사계약일반조건 개정) • 원도급낙찰율이 예정가격의 88% 미만인 경우 삭제 • 하도급계약의 이행보증을 요하는 건설공사의 하도급계약중 계약상대자가 하수급사업자에게 하도급대금의 지급을 보증하지 아니한 경우로서 발주자가 하수급사업자의 보호를 위하여 필요하다고 인정한 경우 삭제

우”와 “계약상대자가 영업정지, 면허취소 처분을 받은 경우”를 추가하였다. '98.8.10에는 다시 직불요건을 축소하여 “원도급낙찰율이 예정가격의 88%미만인 경우”와 “하도급계약의 이행보증을 요하는 건설공사의 하도급계약중 계약상대자가 하수급사업자에게 하도급대금의 지급을 보증하지 아니한 경우로서 발주자가 하수급사업자의 보호를 위하여 필요하다고 인정한 경우”를 삭제하여 오늘에 이르고 있다.

(3) 하도급거래공정화에 관한 법령

하도급대금 직불제도가 하도급법에 도입된 것은 '84.12.31 하도급법을 제정하면서이다.

하도급대금 직불제도가 하도급법에 '84.12.31에 도입된 이후에 <표 3>에서 보는 바와 같이 수차례의 개정이 이루어졌다. '85.4.1에는 하도급법 시행령을 개정하여 “직불방법 및 절차를 합의한 경우”와 “하도급대금지급을 명하는 확정판결을 받은 경우”를 지급사유로 명시하였다. '93.2.20에는 하도급법 시행령을 개정하여 “하도급대금을 1회 이상 지체한 경우”를 직불사유에 추가하였다. 그 후 '95. 4.1에는 다시 하도급법 시행령

을 개정하여 “원도급낙찰율이 예가의 85%미만인 경우”, “원도급자의 파산, 부도, 영업정지, 면허취소의 경우”, “하도급대금지급보증서를 교부하지 아니한 경우”를 직불사유에 추가하였다. '95.11.24에는 하수급인의 하도급대금 직접 지급 청구권을 신설하고 표준하도급계약서를 개정하였다. '99.2.5에는 하도급법을 개정하여 그동안 임의사항이었던 하도급대금직불제를 의무화하였다. 또한 최근에는 '99.3.31에 하도급대금 직불요건을 하도급법 시행령을 개정함으로써 규정하여 현재에 이르게 되었다.

II. 현황

1. 건설산업기본법의 규정

현행 건설산업기본법 제35조는 발주자가 하수급인이 시공한 분에 해당하는 하도급대금을 다음과 같은 경우에 직접 지급할 수 있도록 규정하고 있다.

(1) 발주자와 수급인간에 하도급대금을 직접 지급할 수 있다는 뜻과 그 지급방법, 절차 등을 명백히 하여 합의한 경우

<표 3> 하도급거래 공정화에 관한 법령의 개정 연혁

연 도	개정 사항
'84.12.31	도입(하도급법 제정)
'85.4.1	지급사유 명시(하도급법 시행령 개정) • 직불방법 및 절차를 합의한 경우 • 하도급대금지급을 명하는 확정판결을 받은 경우
'93.2.20	직불사유 추가(하도급법 시행령 개정) • 하도급대금을 1회 이상 지체한 경우
'95.4.1	직불사유 추가(하도급법 시행령 개정) • 원도급 낙찰율이 예가의 85%미만인 경우 • 원도급자의 파산, 부도, 영업정지, 면허취소의 경우 • 하도급대금지급보증서를 교부하지 아니한 경우
'95.11.24	하도급인의 하도급대금 직접 지급 청구권 신설(표준하도급계약서 개정)
'99.2.5	하도급대금직불제 의무화(하도급법 개정)
'99.3.31	하도급대금 직불요건 규정(하도급법 시행령 개정)

(2) 하수급인이 수급인을 상대로 그가 시공한 부분에 대한 하도급대금의 지급을 명하는 확정판결을 받은 경우

(3) 수급인이 법이 정한 바에 따라 하도급대금의 지급을 1회이상 지체하거나 저가하도급한 경우

(4) 수급인이 파산 등으로 인하여 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우

(5) 수급인이 정당한 이유없이 하도급대금의 지급보증서를 교부하지 아니한 경우

2. 공사계약일반조건의 규정

공사계약일반조건에서도 구체적인 하도급대금 직불규정을 두고 있는데, 동법 제43조(하도급대가의 직접 지급 등)는 다음과 같은 경우에 직접 지급할 수 있도록 규정하고 있다.

(1) 하수급인이 계약상대자를 상대로하여 받은 판결로서 그가 시공한 부분에 대한 하도급대금의 지급을 명하는 확정판결이 있는 경우

(2) 계약상대자가 파산, 부도, 영업정지 및 면허취소 등으로 하도급대금을 하수급인에게 지급할 수 없게 된 경우

(3) 예정가격의 100분의 88미만의 금액으로 계약을 체결한 공사로서 하도급한 공사의 경우

(4) 하도급계약의 이행보증을 요하는 건설공사의 하도급계약중 계약상대자가 하수급업자에게 하도급대금의 지급을 보증하지 아니한 경우로서 발주자가 하수급업자의 보호를 위하여 필요하다고 인정한 경우

3. 하도급대금 직불제에 대한 인지도

하도급대금 직불제도는 하도급대금의 지급과 관련하여 발생되었던 그동안의 원하도급자간의 거래관행에 비추어 볼 때 매우 획기적이다. 그러나 제도의 효과는 그러한 제도를 제대로 알고 활용할 때에만 그 효과가 있다. 그런 의미에서 대한전문건설협회가 회원사를 대상으로 실시한 설문조사에 의하면 대부분의 업체가 하도급대금

직불제를 알고는 있으나 그 적용대상이 무엇이고 어떠한 절차를 거치는지 등 구체적인 내용을 모르고 있는 것으로 나타나고 있다.(대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 1997.12)

〈표 4〉 하도급대금 직불제도의 인지도

설문내용	응답결과
잘 알고 있음	805개사(33.3%)
들어본적 있으나 자세한는 모름	1,484개사(61.4%)
전혀 모름	128개사(5.3%)

위의 〈표 4〉에서 볼 수 있듯이 하도급대금 직불제를 잘 알고 있는 업체는 전체의 33.3%에 불과하고 전혀 모른다는 업체가 5.3%였으며, 나머지 61.4%는 제도가 있는 것을 알고는 있으나 내용은 잘 모르고 있는 것으로 나타났다. 이와같은 현상은 산업정책이나 제도를 이해하고 적극 활용하고자하는 업체들의 노력과 대응노력이 부족하기 때문으로 분석된다.

하도급자를 위한 제도적 장치가 마련되어 있음에도 불구하고 이를 적극적으로 활용하지 못하는 이유가 무엇인지에 대해서는 아래의 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 원도급자와 계속 좋은 관계를 유지하기 위해 직불을 요구하지 않고 있다는 업체가 전체의 53.0%로 가장 많은 비중을 차지하고, 향후 원도급자의 직·간접적 압력을 우려하여 직불을 요구하지 않는다는 업체가 21.6%, 발주자가 직불을 요구하더라도 직불받을 가능성이 희박할 것이기 때문이라는 업체가 18.8%를 차지하였다.

이와 같은 상황을 종합하여 볼 때, 하도급자의 생존권과 관련된 하도급대금 지급문제를 원활히 하기위한 하도급직불제도라 하더라도 원하도급자 사이에 대등한 힘의 균형이 이루어지지 않는 한 그 효과는 매우 제한적일 수 밖에 없는 것으

〈표 5〉 직불요건이 발생했음에도 불구하고 직불을 요구하지 못하는 이유

설문내용	응답결과
원도급자와 좋은 관계를 유지하기 위해서	1,074개사(53.0%)
향후 원도급자의 직·간접적인 압력을 우려하기 때문	437개사(21.6%)
직불을 요구하더라도 발주자가 응할 가능성이 희박하기 때문	381개사(18.8%)
기타	133개사(6.6%)

로 나타났다. 즉, 하도급대금의 지급과 관련하여 공정거래위원회에 제소하거나 고소, 고발 등의 극단적인 행동을 결심하지 않는 한 실제 직불을 요구하기 힘들다는 사실을 말해주고 있다. 다시 말해 직불을 요구하고 싶어도 향후 지속적인 거래가 필요한 상황이고 직불을 요구한 후에 나타날 원도급자의 직·간접적인 압력을 무시할 수 없기 때문에 실제 직불을 요구하는 경우는 극히 일부의 하도급공사에서나 가능한 것이다. 또한 직불을 요구하더라도 발주자가 응할 가능성이 희박하기 때문에 직불을 요구하지 않는다는 업체들의 경우는 하도급 직불제도를 활용하려는 의지가 결여된 업체로서 이는 건설업체와 발주자 간의 상호불신의 문화가 팽배해 있음을 알 수 있는 단적인 증거로 평가될 수 있다.

III. 문제점

한국건설산업연구원에서 업체를 상대로 하도급직불제도의 문제점에 대해서 면담조사한 바에 의하면, 상당수의 업체가 현행과 같이 형식적인 하도급대금 직불제는 원·하도급자 모두에게 바람직하지 않으며 불필요하다고 느끼고 있었으며, 발주자와 하도급자 모두가 하도급대금 직불제에 대한 법 준수 의식이 미약한 것으로 나타났다. 또한 평소에 하도급자를 관리하지 않은 발주자가 현 제도하에서 원도급자와의 깊은 의견 교환도 없이 대금을 직접 지불하게 될 때 오히려 자율적인 원·하도급자간의 협력관계를 해할 우려가 있다는 의견도 제시되었다.

또한 전문건설업체들은 발주처의 무관심, 우월적 지위의 남용, 법준수 의식의 결여로 인해 직불신청을 해도 지급받지 못하고 있었으며 오히려 신청시 원도급자와의 관계를 악화시키는 것으로 나타났다(김관보, 건설공사 하도급 대금지급 관련 제도의 개선방향, 한국건설산업연구원, 1997.1). 면담조사를 토대로 제기된 문제점을 정리하면 다음과 같다.

1. 하도급자 관리대책 부재하의 형식적인 하도급자 보호 제도

부대입찰, 하도급사항 승인, 하도급자가심사제 등 하도급자에 대한 여러 가지 관련사항이 제도적으로 규정되어 있음에도 불구하고, 현장에서 실제로 시공하는 하도급업자가 누구인지 모를 정도로 발주자 스스로가 하도급자를 효율적으로 관리하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이렇게 발주자의 하도급자에 대한 관리 및 정보 축적이 미흡한 상태하의 현행 하도급대금의 직불제는 실효성이 없는 형식적인 하도급자 보호 장치에 불과한 실정이다.

2. 현실과 괴리된 하도급대금직불 조건

하도급대금 직불조건이 현실과 괴리되어 있는 것으로 나타났다. 즉, “하도급대금의 지급을 1회 이상 지체 또는 88% 미만 도급계약”의 경우 현행처럼 발주자의 하도급관리가 미흡한 상태에서 발주자가 원도급자를 대신하여 하도급자에게 하도급 대금을 지불해 줄 논리적 근거를 제시하지 못하고 있다. 현실적으로 88%미만인 경우도 대부분 원도급자가 하도급대금을 지불하고 있다.

또한 “1회 이상 하도급대금 지체사유”시, 장기적인 하도급관계를 유지해온 하도급자들이 원도급자가 자금사정으로 2~3회 정도 대금을 지연할 경우 과연 하도급대금 직불을 발주자에게 쉽게 신청할 수 있는가 하는 현실적인 문제가 있다.

3. 구체적인 직불 운영절차의 부재 및 원하도급간의 관계 개선에 역기능

구체적인 운영지침이 없는 현행 직불 조건하에서 발주자들은 자의적으로 원도급자와의 의견교환도 없이 하도급 대금을 직불하는 경향이 있다. 발주자의 고유권한 사항도 아니고, 하도급자의 의무조항도 아닌 현행 하도급대금 직불제도는 발주자가 하도급자에게 대금을 지급할 수 있다는 원칙과 직불 조건만을 제시하고 있다.

이러한 상황하에서 운영되는 하도급대금 직불제도는 원·하도급자간의 관계를 악화시킴으로써 하도급자의 보호에 역행하는 비효율적이며 실효성이 없는 또 하나의 규제라는 비판이 제기되었다.

4. 하도급대금 지급보증제도와와의 혼선

현행 직불조건에 “하도급계약의 이행보증을 요하는 건설공사의 하도급계약중 원사업자가 수급사업자에게 하도급대금의 지급을 보증하지 아니한 경우로서 발주자가 수급사업자의 보호를 위해 필요하다고 인정하는 경우”는 하도급자를 위해 하도급대금 지급보증제와 하도급대금 직불제 두가지 중 한가지 제도를 선택할 수 있는 여지를 두고 있다. 그러나 보증제도가 제대로 정착되지 않은 지금의 현실에서는 두가지 제도가 모두 실효성을 거두지 못하게 하는 요인으로 작용하고 있다는 주장이 제기되고 있다.

IV. 개선방향

1. 발주자의 하도급관리 강화

건설산업연구원의 연구에 의하면 하도급대금 직불제를 동시에 운영하기보다는 부대입찰제의 문제점 개선 및 발주자가 실질적으로 현장에서

하도급 관리를 철저히 할 수 있는 여건이 성숙된 후 실시할 것을 주장하고 있다.

그러나 부대입찰제는 이미 폐지할 것이 확정되었으므로 논의의 여지가 없다. 또한 발주자가 현장의 하도급자가 누구인지도 모르는 현재의 상황하에서는 발주자가 원도급자보다 하도급상황을 더 자세히 알고 있다고 보기 어렵다. 따라서 발주자가 하도급의 상황을 좀 더 자세히 할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요성은 인정할 수 있을 것이다. 그런 제도적 장치가 마련되고 발주자가 현장의 상황을 제대로 인식한 이후에 하도급 직불제도를 현실에 맞게 운영하여야 할 것이다.

2. 하도급대금지급 보증제도의 활성화(하도급직불제도의 단계적 폐지)

건설산업연구원의 연구에 의하면 현실적인 하도급대금 직불조건과 적용절차를 새롭게 제정하여 원도급자의 동의 및 계약에 근거한 직불제의 운영을 주장하고 있다. 그러나 하도급자가 원도급자와의 관계악화를 우려하여 하도급직불신청을 기피하는 현재의 상황하에서는 하도급직불요건 확대나 적용절차의 확립보다는 하도급대금지급보증제도의 정착을 도모하는 것이 오히려 하도급자의 보호를 위하여 더 바람직할 것이다.

참고문헌

- 김재영·김성일·권혁진·민병기, 부실공사 방지대책의 종합평가 및 개선방향 연구, 국토연구원, 1999.3
- 대한전문건설협회 서울특별시회, 건설하도급 불공정거래 및 하도급계열화 실태, 1998.
- 김관보, 건설공사 하도급 대금지급 관련 제도의 개선방향, 한국건설산업연구원, 1997.1
- 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 1997.12