

건설공사 대금 지급 시스템, 합리적 개선 방안 모색해야

강 운 산 | 한국건설산업연구원 연구위원
wskang@cerik.re.kr

건설 공사의 법적 기초인 건설 도급 계약(都給契約)은 수급인이 일을 완성할 것을 약정하고 발주자가 일의 결과에 대한 대가를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약(「민법」 제664조)이다. 건설 도급 계약은 계약 규모의 대형화, 시공 기간의 장기화, 수급인의 자본 투자 등 다른 도급 계약과는 다른 특성을 가지고 있다.

발주자는 공사 목적물의 품질을 확보할 권리와 대금을 지급할 의무가 있고, 수급인은 일의 대가인 대금을 확보할 권리가 있고 성실 시공 의무를 부담한다. 그러나 현행 법령을 엄밀하게 따져보면 발주자의 품질 확보 권리에 비해 수급자의 대금 확보 문제는 상대적으로 소홀히 취급하는 측면이 있다.

특히 민간 공사에서의 수급인 권리 보호는 사각지대이다. 반면, 하도

급자의 대금 확보를 위해서는 지나칠 정도로 제도가 많이 규정된 것도 사실이다. 본고에서는 건설산업 내 대금 지급 시스템의 문제점과 개선 방안을 제시하도록 한다.

대금 지급 시스템의 문제점

우선 발주자와 수급인 사이의 대금 지급 규정을 보면 공공공사는 선급과 대가 지급, 지체상금, 계약금액 조정 등이 공공 계약 법령에 규정되어 있는 반면, 민간 공사는 국토해양부가 고시하는 '민간건설공사 표준도급계약서'가 고시되어 참고할 수 있는 정도이고, 「민법」상의 유치권과 저당권 설정청구권 정도가 적용되고 있을 뿐이다.

이러한 가운데 민간공사 도급 계약이 본질적으로 사적 자치에 해당하는 점을 발주자가 악용하여 부당 특약

체결 및 악의적 대금 미지급 등이 발생하고 있다. 계약서 작성 단계에서는 유치권 불인정, 과도한 준공금 지급 기한 설정, 시공 보증 및 계약 보증금 과다(20%), 과도한 지체상금(3/1,000~5/1,000), 기성금 지급 기한 미설정, 준공금 지연 이자 불인정 등의 부당 특약이 요구된 계약이 체결되고 있다.

대금 수령 단계에서는 준공 후 '전문 하자 진단꾼(?)'이 개입되어 이루어지는 불공정 하자 제기, 준공금의 임대료 대체, 준공금 지급 기한 지연 등의 불공정 사례가 확인되고 있다. 이로 인해 민간 건축의 경우 평균 공사 대금의 5~10%가 미수금되고 있는 것으로 추정된다.

다음으로, 수급인과 하수급인의 대금 지급은 「건설산업기본법」과 「하도급거래공정화에 관한 법률」에서 정

■ 이 슈 진 단

〈 표 1〉 건설 주체별 하도급 관련 의무 및 금지 사항

구분	의무 사항	금지 사항
발주자	• 하도급 적정성 심사 의무(건, 31조) • 특정한 경우 하도급 대금 직접 지급 의무(건 32조, 하, 14조)	
원도급자 (원사업자)	• 서면 교부 및 보존 의무(건, 22조 2항 ; 하, 3조) • 하도급 통지(건, 22조 4항 ; 하, 13조 2항) • 하도급 대금 등 지급 의무(선금금, 지연 이자, 어음 할인료 등)(건, 34조 1항 ; 하, 6,13,15조) • 검사 및 인도 의무(건, 37조) • 검사 및 검사 결과 통지 의무(하, 9조) • 하도급 대금 지급 보증 의무(건, 34조 2항 ; 하, 13조의 2) • 설계 변경 등에 따른 하도급 대금 조정 의무(건, 36조 ; 하, 16조) • 직접 시공 의무(건, 28조의 2) • 하도급계획서 제출 의무(건, 31조의 2) • 전문건설업자에 하도급 의무(건, 31조의 2)	• 일반건설업체 간 하도급 금지(건, 29조 3항) • 일괄 하도급 금지(건, 29조 1항) • 부당한 하도급 대금 결정 금지(하, 4조) • 부당한 위탁 취소, 수령 거부, 반품 금지(하, 8, 10조) • 부당 감액 금지(하, 11조) • 부당한 대물 변제 금지(하, 17조) • 물품 등의 구매 강제 금지(하, 5조) • 물품 구매 대금 등의 부당 결제 청구 금지(하, 12조) • 경제적 이익의 부당 요구 금지(하, 12조의 2) • 부당한 경영 간섭 금지(하, 18조) • 보복 조치 금지(하, 19조) • 탈법 행위 금지(하, 20조)
하도급자 (수급사업자)	• 서류 보존 의무(건, 22조 2항 ; 하, 3조) • 건설공사 계약이행보증 의무(하, 13조의2) • 신의칙 준수(건, 22조 1항 ; 하, 21조 1항) • 법 위반 행위 협조 거부 의무(하, 21조 2항)	• 재하도급의 금지(건, 29조 4항)

주 : 건은 「건설산업기본법」, 하는 「하도급거래공정화에 관한 법률」임.

자료 : 하도급 관계를 규율하는 「건설산업기본법」과 「하도급거래공정화에 관한 법률」을 중심으로 정리.

하고 있다. 구체적으로 선금 지급(수령 후 1일 이내), 기성 지급(수령시 15일 이내, 미수령시 60일 이내), 하도급 대금 지급 보증·직접 지급, 계약금액 조정(조정 후 30일 이내), 지연이자(20%), 어음 할인료(7.5%) 등 하수급인 대금 확보를 위한 제도적 장치들이 다양하게 마련되어 있다. 이러한 가운데 고용노동부, 서울시의 조사 결과 하도급 대금 미지급은 주로 하수급자와 근로자, 자재·장비업

자 사이에서 전체의 80% 이상이 발생하고 있다. 그러나 제도 개선은 하수급자와 근로자, 자재·장비업자 사이의 대금 지급 관계가 아닌 수급자와 하수급자 대금 지급 관계에 집중되어 이루어지고 있어 제도 개선의 체감도가 전혀 개선되고 있지 못하다.

한편, 대금 지급과 다소 거리가 있는 저가 하도급의 문제도 여전히 개선되지 않고 있는데 이는 정부 등 발

주자의 일방적인 공사비 삭감 등에 기인하고 있다. 즉, 대금 지급 시스템의 외적 요인에서 저가 하도급 등의 문제가 발생하는데 여기에는 실적공사비 등의 비현실적 적용, 예가의 부정적 산정 등도 큰 영향을 미치고 있다.

하수급인과 노무자 사이에는 근로자 노무비 구분 관리 및 지급확인제(공사계약 일반조건, 공공공사), 하수급인과 자재·장비업자 사이에는 자재·장비대금지급확인제(공사계약 일반조건, 공공공사), 자재·장비업자에 대한 대금 지급(대금 미지급시 하도급 대금 미지급과 동일시, 「건설법」 제32조) 등이 시행되고 있다. 「건설산업기본법」 및 「하도급법」에는 하도급자 보호 규정은 다수 마련되어 있으나 건설 근로자, 장비업자 등의 보호 규정은 미흡한 상태이다.

건설 근로자, 자재·장비업자는 건설 생산 체계의 중요한 부분을 차지하는 종사자이면서도 「하도급법」 적용 대상에서 제외되고 있어 대·중소기업 동반 성장 추진 대책에서 제외되기도 하였다. 특히, 자재업자 보호를 위한 제도적 장치가 근로자, 장비업자에 비해 열악한 상황이다.

합리적 대금 지급 시스템 구축 방안

민간 공사의 발주자와 수급자 사

〈표 2〉 건설 근로자, 자재·장비업자 보호 제도

구분	보증	확인제
하도급자	하도급대금 지급 보증	하도급대금지급확인제 (공공 O, 민간 X)
건설 근로자	X	노무비 구분 관리 및 지급확인제 (공공 O, 민간 X)
자재·장비업자	X	자재·장비대금지급확인제 (공공 O, 민간 X)

이의 대금 지급 시스템 개선은 공정 계약을 위한 직접적 강제 장치의 제도화에는 한계가 있으므로 간접적 강제 장치를 구축하는 방향으로 추진해야 한다. 즉, 제1단계로 일반적 규정의 「건설법」 반영과 분쟁시 참고 자료 활용, 제2단계로 민간표준도급계약서 등의 개정, 그리고 제3단계로 간접적 강제 장치의 법제화 등을 추진해야 한다.

구체적으로 보면 우선 공정사회 정신에 반하는 일방적 부당 특약, 중대한 불공정 특약 등에 대해 해당 조항을 무효화하는 내용을 「건설산업기본법」에 규정하는 것이 필요하다. 이는 도급 계약이 사적 계약이라는 본질적인 문제가 있으나 「민법」에도 계약의 무효 또는 취소 사유 등이 존재하므로 정책적 결정과 입법, 기술적 노력으로 시행 가능한 사항으로 보인다.

다음으로, 건설사 공사이행보증(performance bond)에 대응하여 발

주자에게 공사 대금 은행계좌의 보관을 요구하는 등 대등한 계약 이행 책임의 설정, 계약 체결 단계에서 준공금 지급 단계까지 건설사의 권리를 보호할 수 있도록 하는 제도 개선을 추진함으로써 발주자의 인식 변화 및 민간 공사의 관행을 개선해 나가야 한다.

한편, 준공검사 후 발주자와 건설사의 공사 완성 여부(하자 여부) 갈등을 심사·평가하는 하자진단전문가 제도를 도입하여 그 진단 결과를 건설분쟁조정위원회, 법원 등에서 활용토록 개선함으로써 분쟁 해결의 신속성 제고 및 발주자 불공정 요구를 차단해야 한다.

수급자와 하수급자 사이의 대금지급 관계는 우선 「하도급법」과 「건설법」으로 이원화되어 있는 건설대금지급 시스템을 「건설법」으로 일원화해야 한다. 건설 하도급이 여타 하도급과 크게 다른 특성을 가지고 있기 때문이다.

다음으로, 최근 서울시 등이 도입하고 있는 ‘하도급대금 등 지급확인제도’의 실효성을 강화하여야 한다. 현재 서울시 하도급 대금 지급 확인 시스템 등은 관련 법령에서 정하고 있는 제도의 범위(내용)를 초과하여 업체 부담으로 작용하고 있다. 따라서 현행 대금지급제도의 내용인 ‘대금지급의 흐름’을 파악하고 체불 방지에 적합한 온라인 시스템을 구축하고, 시스템 구축시 호환성 및 통일성 제고가 필요하다. 한편으로 적정공사비 확보를 위해 실적공사비 현실화, 확일적 공사비 삭감 지향, 예정가격 심사제도 등이 도입되어야 한다.

수급자와 근로자 및 자재·장비업자에 대해서는 장비 대금 및 노무비 각자 지급 보증제의 시행이 필요하다. 원수급자와 하수급자가 자신이 고용한 건설 근로자, 장비업자에 대하여 각각 대금지급을 보증토록 하는 장비대금각자지급보증제도가 하반기 시행될 예정이다.

기획재정부는 지난 7월 장비대금지급확인제도를 도입하였다. 또한, 건설근로자 각자 임금지급보증제도도 하반기 관련법 개정을 통해 도입·시행될 예정이다. 여기에 자재업자 보호를 위해 자재업자에 대해서도 각자 보증제도의 도입을 검토해야 한다. 