

건설정책리뷰 2012-05

하도급대금 직접지급제도의 실효성 제고 방안

이종광 · 박승국 · 정대운

2012. 08

대한건설정책연구원

요 약

건설공사대금은 시공시작 전의 착수금조의 선급금과 착수 후의 공사 단계별 기성금 그리고 공사완성 후의 준공금 등으로 크게 구분하여 지급된다. 전문건설업체는 현금 유동능력이 크지 못하여 필요한 기업자금을 공사대금에 거의 전적으로 의존하여 회전시키고 있다. 따라서 공사대금이 적기에 원활히 지급되지 않으면, 주어진 공사기간에 수주공사를 완공하는데 금융적 문제가 발생된다. 중소기업건설업체의 이러한 경영구조상의 어려움 속에서 대기업의 하도급공사에 의존하여 경영을 하는 대부분의 중소기업의 경우 제때에 하도급대금을 지급받지 못하는 경우가 많아 손해를 당하면서도 대기업에 대응할 만한 교섭력을 가지고 있지 못하다.

하도급대금이 공정하게 지급되도록 할 수 있는 가장 유용한 최선의 제도로서 전문건설업체들의 40%는 하도급대금 직접지급제도를 꼽고 있다. 따라서 수급인의 불공정한 하도급 대금지급 행위에 대하여 하수급인을 보호하기 위해서는 하도급대금 직접지급제도의 개선에 의해 본 제도의 실효성을 높여 합리적으로 운용하는 것이 효과적인 수단이 될 수 있다.

본고에서는 공정한 하도급거래의 질서를 확립함으로써 건설공사 수행의 효율성을 높여 완성도가 높은 목적물이 발주자에게 인도되게 하여 발주자의 재산권이 보호되는 하도급대금 직접지급 제도의 본래적인 정책효과를 제고하기 위해 다음과 같은 방안을 제시하였다.

첫째, 최근 지방자치단체 및 공기업의 하도급대금 직접지급을 사전에 합의한 건설공사 계약 비중이 높아지고 있는 것은 발주된 공사의 원활하고 안전한 수행을 위해서는 공정한 하도급대금의 지급이 매우 중요하다는 인식에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

요 약

따라서 각 지방자치단체 및 공기업을 비롯한 공공기관에서 발주한 건설공사에서 하도급대금 직접지급제도가 더욱 확대되어 시행되어야 할 것이다.

둘째, 건설산업기본법은 하도급대금의 지급을 명하는 확정판결이 있는 경우에도 발주자가 직접 지급하도록 규정하고 있는 바, 하도급법 제14조에도 하도급대금 지급을 명하는 확정판결을 직접지급의 사유로 추가하도록 하였다.

셋째, 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 발주하는 건설공사에 대하여는, 하도급대금을 1회라도 미지급할 경우와 하도급대금지급보증서의 미교부시에 대하여 발주자가 의무적으로 하도급대금을 직접 지급하도록 하였다

넷째, 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 발주한 건설공사에 있어서 수급인이 하도급대금을 지급함에 있어 자신이 발주자로부터 받은 현금비율 미만으로 하도급대금을 지급하는 경우(어음, 대물지급 포함), 발주자가 직접지급을 의무화하도록 하였다.

다섯째, 글로벌 금융위기와 유럽국가 재정위기로 인한 최근의 경제위기와 같은 비상시기에 재정투자의 효율성을 높이고 하수급인 보호가 필요한 경우 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 하도급대금 직접지급을 전제로 건설공사를 발주할 있는 근거를 두도록 하였다.

여섯째, 하도급대금 직접지급의 요건이 성립한 경우 발주자는 하도급대금을 직접지급 하여야함에도 직접지급 의무의 이행을 해태하는 발주자와 직접지급에 협조하지 않는 수급인에 대한 제재규정을 건설산업기본법에 두도록 하였다.

목 차

1. 서 론	1
2. 하도급대금 직접지급제도 고찰	5
2.1 법적근거	5
2.2 하도급대금 직접지급 사유	8
2.3 하도급대금 직접지급의 효과	20
3. 하도급대금 직접지급제도 및 지급확인제 운용 현황	24
3.1 지방자치단체	24
3.2 공기업	37
4. 하도급대금 직접지급제도의 실효성 제고 방안	48
5. 결 론	57
참고문헌	58

1. 서 론

하도급거래는 분업에 의한 전문화, 효율화를 추구할 수 있는 장점 때문에 제조 및 건설분야의 거래 관계에서 매우 큰 비중을 차지하고 있는 형태이다. 특히 건설공사에서의 최종 목적물은 대부분 하도급거래를 바탕으로 생산되고 있으며 하도급거래는 국내 건설생산구조의 근간을 이루고 있을 정도로 건설산업에 미치는 영향은 매우 크고 국민경제에서 큰 비중을 차지하고 있다.

건설공사에서의 하도급 생산이 확대될수록 필연적으로 수급인은 우수한 하수급인을 확보하여 건설과정을 보다 효율화하는 시스템을 갖추고자 할 것이다. 수급인이 효율적인 건설생산 시스템을 갖추기 위해서는 적기에 우수한 품질의 목적물을 하수급인으로부터 인도받는 것이 필요하며 이러한 목적을 달성하기 위해서는 성실하게 시공한 하수급인에게 적기에 하도급대금을 지급하는 것은 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 현재 국내 건설공사 하도급대금의 지급과정에 있어서 수급인의 우월적 지위를 이용한 불공정한 거래 관행이 여전히 상존하고 있어 하도급대금의 원활한 지급이 이루어지고 있지 않는 실정이다.

현행 건설산업기본법과 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 ‘하도급법’이라 칭함)에서는 하도급대금의 원활한 지급이 이루어지도록 수급인이 공사발주자로부터 선금금과 기성금을 수령하였을 때는 15일 이내에 하수급인에게도 선금금과 기성금을 지급하도록 규정하고 있으며 수급인이 공사발주자로부터 준공금을 받은 때에도 15일 이내에 하도급대금을 지급하도록 규정하고 있다. 또한 하도급대금의 지급에 있어 수급인이 발주자로부터 현금을 수령했을 때는 하수급인에게도 당연히 수급인이 수령한 현금비율 이상으로 지급을 하도록 하고 있다.¹⁾ 공공기관 등

1) 건설산업기본법 제34조(하도급대금의 지급 등)

① 수급인은 도급받은 건설공사에 대한 준공금 또는 기성금을 받으면 다음 각 호의 구분에 따라 해당 금액을 그 준공금 또는 기성금을 받은 날(수급인이 발주자로부터 공사대금을 어음으로 받은 경우에는 그 어음만기일을 말한다)부터 15일 이내에 하수급인에게 현금으로 지급하여야 한다.

이 발주하는 공공건설공사의 재원은 공공재원으로 충당되는 것이 일반적이므로 공공성을 띠고 있으며, 이들 건설공사의 대금은 현금으로 결제되므로 현금 이외의 수단으로 하도급대금을 지급하는 것을 용인할 필요가 없는 것이다.

그러나 대한전문건설협회의 2011년 전문건설업실태 조사결과²⁾에 의하면, 조사업체의 34.7%만이 수급인이 지급받은 현금비율대로 하도급대금을 현금으로 지급받았으며 응답업체의 11.9%는 수급인이 수령한 현금비율 미만으로 현금을 지급받은 것으로 조사되었다. 더욱이 조사업체의 45.4%는 현금수령비율 조차 알지 못하는 것으로 나타났다.

선급금의 지급에 있어서는 대한전문건설협회의 조사결과 공공공사의 경우, 수급인이 발주자로부터 지급받은 선급금의 내용과 비율에 따라 하수급인도 동일한 내용과 비율로 선급금을 지급받고 있다고 응답한 업체는 69.6%로 나타났으나 17.2%는 수급인이 받는 하도급대금 비율에 못 미치게 선급금을 받고 있다고 조사되었으며, 수급인의 선급금 수령사실조차 알지 못한다는 응답이 13.2%로 나타났다.

기성금 수령의 경우 전문건설업체가 수급인에게 받은 기성금의 수령기한이 법적기한인 15일 미만이었다고 응답한 업체는 16.8%로 조사되어 대부분의 경우에 법정 지급기한내에 기성금을 지급받지 못하고 있는 것으로 조사되었다. 하도급 공사 기성금 수령기간은 43.6%의 업체가 30~60일이라고 응답한 것에 비추어 볼 때 기성금 수령이 현저히 늦은 것으로 조사되어, 기성금 이외의 여유자금 확보가 어려운 전문건

1. 준공금을 받은 경우: 하도급대금

2. 기성금을 받은 경우: 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 금액

하도급거래 공정화에 관한 법률 제13조 (하도급대금의 지급 등)

③ 원사업자는 수급사업자에게 제조등의 위탁을 한 경우 원사업자가 발주자로부터 제조·수리·시공 또는 용역수행행위의 완료에 따라 준공금 등을 받았을 때에는 하도급대금을, 제조·수리·시공 또는 용역수행행위의 진척에 따라 기성금 등을 받았을 때에는 수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역수행한 부분에 상당하는 금액을 그 준공금이나 기성금 등을 지급받은 날부터 15일(하도급대금의 지급기일이 그 전에 도래하는 경우에는 그 지급기일) 이내에 수급사업자에게 지급하여야 한다.

④ 원사업자가 수급사업자에게 하도급대금을 지급할 때에는 원사업자가 발주자로부터 해당 제조등의 위탁과 관련하여 받은 현금비율 미만으로 지급하여서는 아니 된다.

2) 대한전문건설협회(2011), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, pp. 140-147

설업체의 자금 유동성 확보에 상당한 부담이 되고 있다.

상기의 조사결과와 같이 현재 전문건설업체의 하도급대금을 수령하는 과정에서 수급인이 현행 법령의 규정대로 하도급대금을 공정하게 지급하지 않고 있는 것을 알 수 있다. 선급금이나 기성금 등을 늦게 받거나 현금으로 받지 못하고 어음으로 받는 경우 하도급업체의 유동성에 문제가 생길뿐만 아니라 하도급대금으로 지급받은 어음이 부도처리 되거나 금융시장에서 거래가 안될 경우 공사에 참여한 하도급업체의 경영상태와 무관하게 하도급업체가 직접적인 피해당사자가 된다는 데 문제의 심각성이 있다. 이러한 수급인의 불공정한 하도급대금 지급행위로부터 하수급인을 보호하고자 정부는 하도급대금 직접지급제도를 운용하여 왔다.

하도급대금 직접지급제이란 법률 또는 계약에서 정한 직접지급 사유가 발생한 경우 발주자가 하수급인이 시공한 공사에 해당하는 하도급대금을 직접 지급하는 것을 말한다. 즉 수급인이 하도급대금을 지급하지 않거나 지연하는 경우 발주자가 하수급인에게 하도급대금을 직접 지급할 수 있도록 건설산업기본법과 하도급법 등에서 규정하고 있는 제도이다.

하도급대금 직접지급제도는 예측하지 못한 수급인의 경영상황 악화에 대비하거나 수급인의 지위남용에 의한 불공정한 대금지급 행위를 방지하고자 도입된 제도이다. 그러나 대한전문건설협회의 전문건설업 실태조사 분석보고서³⁾를 살펴보면 수급인이 하도급대금지급보증서를 교부하지 아니한 경우 등에 의하여 하도급대금직불사유가 발생한 경우에 직접지급 신청으로 발주자로부터 하도급 공사대금을 직접 받은 업체는 전문건설업중 2010년 기준 공공공사에서는 64.0%, 민간공사에서는 38.0%에 불과한 것으로 조사되어 발주자로부터 하도급 공사 대금을 직접받기 어려운 실정인 것을 알 수 있다.

하도급대금 직접지급 요건에 해당되는 경우라도 상당수의 하수급인

3) 대한전문건설협회(2011), 전게서, pp. 148-153

이 하도급대금의 직접지급을 요청하지 못하는 것으로 나타나고 있는데 그 사유로 52.2% 업체가 수급인과 원만한 관계를 유지하고자 희망하기 때문에 직접지급을 요청하지 못하였으며, 하수급인의 직접지급 요청 의지가 있음에도 수급인의 향후 압력이나 발주자의 직불신청을 거절 가능성 등의 이유로 하도급대금 직접지급제도를 활용하지 못하고 있다는 업체도 30.0%로 높게 나타나고 있다.

하도급대금 직접지급을 법령에서 정한 절차대로 요청하였음에도 불구하고 대금을 직접지급 받지 못하는 사유로서는 행정절차가 복잡하다는 이유를 들어 발주자가 기피했다고 응답한 업체가 31.7%로 조사되었으며, 발주자가 하도급대금 직접지급제도를 몰라서 직접지급 받지 못하였다는 업체도 13.3%에 달하고 있는 등 발주자의 본 제도의 운용 의지 결여에 의해서도 하도급대금 직접지급제도가 제대로 활용되지 못하고 있는 것으로 조사되고 있다. 이와 같이 하도급대금 직접지급제도가 실효성 없이 운용되고 있음에도 불구하고 하도급대금의 지급과정에서 하수급인을 보호할 수 있는 가장 유용한 최선의 제도로서 전문건설업체들의 40%는 하도급대금 직접지급제도를 꼽고 있다.⁴⁾ 따라서 수급인의 불공정한 하도급 대금지급 행위에 대하여 하수급인을 보호하기 위해서는 하도급대금 직접지급제도의 개선에 의해 본 제도의 실효성을 높여 합리적으로 운용하는 것이 효과적인 수단이 될 수 있다.

본 연구에서는 건설산업기본법과 하도급법 등에서 규정하고 있는 하도급대금 직접지급제도에 대한 발생요건과 효과에 대하여 분석하고 지방자치단체 및 공기업 등에서의 운용현황에 대하여 살펴보고자하며, 건설 하도급자의 보호를 위한 하도급대금 직접지급제도가 합리적이고 실효성 있는 제도로 운용되기 위한 개선안을 제시하고자 한다.

4) 대한전문건설협회(2011), 전게서, p. 153

2. 하도급대금 직접지급제도 고찰

하도급대금의 직접지급제도는 건설산업기본법, 하도급법, 국가계약법 공사계약일반조건(이하 ‘일반조건’이라 한다) 및 지방계약법 공사계약 일반조건 등 여러 법령에 규정되어 있다⁵⁾. 하도급대금 직접지급제도를 규정하고 있는 근거가 중첩적이라고 해서 모든 법령이 같은 것은 아니며, 규율 목적에 따라 형식과 내용에 차이가 있다.

2.1 법적근거

2.1.1 건설산업기본법

건설산업기본법은 하도급대금을 직접 지급하는 데 있어 발주자에게 의무를 부과하고 있는지 여부에 따라 두 가지 유형으로 구분하고 있다. 아래 건설산업기본법 제35조와 같이 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있는 임의규정과 일정한 요건이 성립하면 의무적으로 직접 지급해야 하는 강행규정이 동시에 규정되어 있다.

<건설산업기본법 제35조>

① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있다. 이 경우 발주자의 수급인에 대한 대금지급채무는 하수급인에게 지급한 한도에서 소멸한 것으로 본다.

1. 국가·지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 공공기관이 발주한 건설공사가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 발주자가 하수급인의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우
 - 가. 수급인이 제34조제1항에 따른 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우
 - 나. 공사예정가격에 대비하여 국토해양부령이 정하는 비율에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우

5) ‘하도급법’은 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, ‘국가계약법’은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, ‘지방계약법’은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 말한다.

2. 수급인의 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우
 3. 수급인이 하수급인에게 정당한 사유 없이 제34조제2항에 따른 하도급대금의 지급보증서를 주지 아니한 경우
- ② 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하여야 한다.
1. 발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 그 뜻과 지급의 방법·절차를 명백히 하여 합의한 경우
 2. 하수급인이 시공한 부분에 대한 하도급대금 지급을 명하는 확정판결을 받은 경우
 3. 수급인이 제34조제1항에 따른 하도급대금 지급을 2회 이상 지체한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청한 경우
 4. 수급인의 지급정지·파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 건설업 등록 등이 취소되어 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청한 경우
 5. 제1항제3호에 해당하는 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청한 경우

2.1.2 하도급법

하도급법 제14조는 건설산업기본법 제35조제2항에 유형에 해당한다. 즉 일정한 법정 요건이 충족되는 경우에 발주자는 하도급대금을 수급사업자(하수급인)⁶⁾에게 의무적으로 직접 지급하여야 한다.

<하도급법 제14조>

- ① 발주자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역수행한 부분에 상당하는 하도급대금을 그 수급사업자에게 직접 지급하여야 한다.
 1. 원사업자의 지급정지·파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 사업에 관한 허가·인가·면허·등록 등이 취소되어 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접지급을 요

6) 하도급법 상의 '원사업자' 및 '수급사업자'는 각각 건설산업기본법 상의 '수급인' 및 '하수급인'에 대응하는 개념이다.

청한 때

2. 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사업자 및 수급사업자간에 합의한 때
3. 원사업자가 제13조제1항 또는 제3항에 따라 지급하여야 하는 하도급대금의 2회분 이상을 해당 수급사업자에게 지급하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접지급을 요청한 때
4. 원사업자가 제13조의2제1항의 규정에 따른 하도급대금 지급보증의무를 이행하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접지급을 요청한 때

2.1.3 국가계약법과 지방계약법 관련 법규 공사계약일반조건

국가계약법규 공사계약일반조건은 국가를 당사자로 하는 계약에 적용되며, 지방계약법규 공사계약일반조건은 지방자치단체를 계약당사자로 하는 계약에 적용된다. 양자 모두 하도급대금 직접지급에 관하여 규정하고 있는 데 규정형식과 내용은 동일하다⁷⁾.

<국가계약법 관련 법규 공사계약일반조건 제43조>

① 계약담당공무원은 계약상대자가 다음 각 호의 1에 해당하는 경우 「건설산업기본법령」 등 관련 법령의 규정에 의하여 체결한 하도급계약 중 하수급인이 시공한 부분에 상당하는 금액에 대하여는 계약상대자가 하수급인에게 제39조 및 제40조의 규정에 의한 대가지급을 의뢰한 것으로 보아 당해 하수급인에게 직접 지급하여야 한다.

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

7) 국가계약법(지방계약법) 관련 법규 공사계약일반조건 상의 ‘계약담당공무원(계약담당자)’ 및 계약상대자는 각각 건설산업기본법 상의 ‘발주자’ 및 ‘수급인’에 대응하는 개념이다. 단 ‘계약담당공무원(계약담당자)’은 발주자 그 자체는 아니며, 국가계약법 제6조의 규정에 의하여 계약사무를 처리하도록 임명된 계약관 또는 그 사무를 위임받은 대리계약관·분임계약관·대리분임계약관을 말한다.

<지방계약법 관련 법규 공사계약일반조건 XI-2>

가. 계약담당자는 계약상대자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 건설산업기본법 등 관련법령의 규정에 의하여 체결한 하도급계약 중 하수급이 시공한 부분에 상당하는 금액에 대하여는 계약상대자가 하수급인에게 IX-4 및 6의 규정에 의한 대가지급을 의뢰한 것으로 보아 당해 하수급인에게 직접 지급하여야 한다.

- 1) 하수급인이 계약상대자를 상대로 하여 받은 판결로서 그가 시공한 분에 대한 하도급대금의 지급을 명하는 확정판결이 있는 경우
- 2) 계약상대자가 파산, 부도, 영업정지 및 면허취소 등으로 하도급대금을 하수급인에게 지급할 수 없게 된 경우
- 3) 하도급거래 공정화에 관한 법률 또는 건설산업기본법에 규정한 내용에 따라 계약상대자가 하수급인에 대한 하도급대금 지급보증서를 제출하여야 할 대상 중 그 지급보증서를 제출하지 아니한 경우

2.2 하도급대금 직접지급 사유

채권관계는 상대적 효력을 가지는 것으로 절대적인 효력을 나타내는 것은 아니며 그 내용이 변경되거나 소멸될 수도 있다. 그러나 정당하게 성립한 채권관계는 계약당사자의 의사와 무관하게 또는 반하여 변동되지 않는다. 하도급대금 직접지급은 건설생산의 계속성을 담보하는 한편 하도급거래의 공정성을 제고하기 위하여 기존에 성립한 채권관계를 변동시킨다. 따라서 남용을 방지할 필요성이 있기 때문에 하도급대금 직접지급의 사유를 법령으로 정하고 있다.

아래 <표 2-1>은 건설산업기본법, 하도급법, 국가계약법과 지방계약법 관련 법규인 공사계약일반조건에 규정된 하도급대금 직접지급의 사유를 법령별로 임의규정과 강행규정으로 나누어 비교한 것이다⁸⁾. 하도급대금 직접지급 사유에 대한 고찰은 <표 2-1>의 직불사유에 표기된 순서대로 살펴보기로 한다.

8) 하도급대금의 직접지급의 요건을 ‘법령에서 정한 사유’와 ‘계약조건으로 정한 사유’로 구분하는 방법도 있다. 상세한 내용은 「이종광·김용수(2005.1), 하도급대금 직접지급과 관련한 발주자의 계약관리 방안에 관한 연구, 대한건축학회논문집(구조계), 제21권, 제1호, pp.147-154」을 참고할 것.

<표 2-1> 하도급대금 직접지급 요건 비교

직불 사유	입의규정		강행규정	
	건설산업기본법 제35조 제1항	건설산업기본법 제35조 제2항	하도급법 제14조제1항	국가계약법 일반조건 제43조제1항 지방계약법 일반조건 XI-2-가
당사자 합의		발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 그 뜻과 지급의 방법·절차를 명백히 하여 합의한 경우(제1호)	발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사업자 및 수급사업자간에 합의한 때(제2호)	
법원의 확정 판결		하수급인이 시공한 부분에 대한 하도급대금 지급을 명하는 확정판결을 받은 경우(제2호)		하수급인이 계약상대자를 상대로 하여 받은 판결로서 그가 시공한 분에 대한 하도급대금의 지급을 명하는 확정판결이 있는 경우(국계 제1호, 지계 제1호)
수급인 지급 불능	수급인의 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우(제2호)	수급인의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 건설업의 등록 등이 취소되어 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청한 경우(제4호)	원사업자의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 사업에 관한 허가·인가·면허·등록 등이 취소되어 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접지급을 요청한 때(제1호)	계약상대자가 파산, 부도, 영업정지 및 면허취소 등으로 하도급대금을 하수급인에게 지급할 수 없게 된 경우(국계 제2호, 지계 제2호)
하도급대금 지급 보증서 미교부	수급인이 하수급인에게 정당한 사유없이 제34조 제2항에 따른 하도급대금의 지급보증서를 주지 아니한 경우(제3호)	제1항 제3호에 해당하는 경우(정당한 사유없이 하도급대금 지급보증서를 주지 아니한 경우)로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청한 경우(제5호)	원사업자가 제13조의2제1항에 따른 하도급대금 지급보증의무를 이행하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접지급을 요청한 때(제4호)	하도급거래 공정화에 관한 법률 또는 건설산업기본법에 규정한 내용에 따라 계약상대자가 하수급인에 대한 하도급대금 지급보증서를 제출하여야 할 대상 중 그 지급보증서를 제출하지 아니한 경우(국계 제3호, 지계 제3호)
일정 비율 미만 가격에 도급 계약	국가·지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사에서 발주자가 하수급인의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우로서, 공사예정가격에 대비하여 국토해양부령이 정하는 비율에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우(제1호 나목)			
하도급대금 1회 지체	국가·지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사에서 발주자가 하수급인의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우로서, 수급인이 제34조제1항에 따른 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우(제1호 가목)			
하도급대금 2회 지체		수급인이 제34조제1항에 따른 하도급대금 지급을 2회 이상 지체한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청한 경우(제3호)	원사업자가 제13조제1항 또는 제3항의 규정에 의하여 지급하여야 하는 하도급대금의 2회분 이상을 해당 수급사업자에게 지급하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접지급을 요청한 때(제3호)	

2.2.1 계약당사자 간의 합의가 있는 경우

발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 그 뜻과 지급의 방법·절차를 명백히 하여 합의한 경우 발주자는 하도급대금을 직접지급하여야 한다(건설법 제35조제2항제1호). 하도급대금 직접지급의 사유가 되는 계약당사자 간의 합의 유형은 두 가지로서, 발주자와 수급인 ‘양자’가 합의하는 유형과 발주자, 수급인 그리고 하수급인 ‘삼자’가 합의하는 유형이 있다. 직불에 대한 합의 당사자에 차이가 있을 뿐 합의의 형식, 절차 그리고 효력에는 차이가 없다. 다만 하도급법은 발주자·원사업자 및 수급사업자 3자간의 합의를 요건으로 규정하고 있는 점에서 건설산업기본법과 차이를 보이고 있다(하도급법 제14조제1항제2호).

그럼에도 불구하고 양자합의와 삼자합의를 구분한 이유를 추측해 보면, 건설공사는 발주자와 수급인 간의 원도급계약이 체결된 후 수급인과 하수급인 간의 하도급계약이 체결되는 것이 일반적이므로 삼자합의에 대해서만 직불요건으로 인정하게 되면 하도급계약까지 종료된 이후에야 삼자합의가 가능하지만, 발주자와 수급인간의 양자합의도 직불요건으로 인정하는 경우에는 하수급인이 결정되기 이전인 원도급계약 단계에서 하도급 직불 실시를 확정함으로써 나중에 하도급대금 직불을 둘러싸고 벌어지는 혼선을 방지할 수 있다는 장점을 활용하려는 것으로 볼 수 있다.

2.2.2 법원의 확정판결이 있는 경우

하수급인이 수급인을 상대로 그가 시공한 부분에 대한 하도급대금의 지급을 명하는 확정판결을 받은 경우 발주자는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하여야 한다(건설법 제35조제2항제2호). 법원의 확정판

결이 있기 위해서는 하수급인의 하도급대금채권 지급에 대한 소구가 선행되어야 한다. 확정판결은 소송절차에서 판결에 대한 불복신청이 허용되지 않아 판결의 취소 또는 변경가능성이 없는 판결을 말한다. 확정판결은 취소 불가능한 형식적 확정력을 가지는 동시에 다른 법원도 그 판결과 모순되는 판단을 하지 못하는 실체적 확정력을 가지게 된다. 하도급대금을 지급할 할 것을 명하는 확정판결이 기속하는 대상은 하도급대금의 채무자인 수급인이므로, 수급인이 하도급대금 채무를 이행하는 것이 원칙이나, 건설산업기본법 제35조제2항제2호에 의하여 발주자가 하도급대금의 지급에 개입할 수 있게 된다.

국가계약법과 지방계약법 관련 법규인 공사계약일반조건에도 발주자가 확정판결에 기속되는 규정을 두고 있다. 즉 하수급인이 계약상대자(수급인)를 상대로 하여 받은 판결로서 하수급인이 시공한 분에 대한 하도급대금 지급을 명하는 확정판결을 받은 경우 계약담당공무원은 하수급인이 시공한 부분에 상당하는 금액에 대하여는 당해 하수급인에게 직접 지급하여야 한다(국가계약법규 공사계약일반조건 제43조제1항제1호, 지방계약법규 공사계약일반조건 XI-2가항). 하도급대금의 지급을 명하는 확정판결이 있는 경우 계약상대자가 하수급인에게 하도급대금에 관한 대가지급을 의뢰한 것으로 간주된다(국가계약법규 공사계약일반조건 제43조제1항 및 지방계약법규 공사계약일반조건 XI-2가항 본문). 하수급인의 청구는 요건이 아니며, 수급인의 지급능력이나 의지에 대한 발주자의 판단도 불요하다. 확정판결의 존재만으로 하도급대금을 직접 지급하여야 한다.

2.2.3 수급인의 파산 등 하도급대금 지급불능 사유가 발생한 경우

(1) 지급불능 사유가 발생하고 발주자가 인정한 경우

수급인의 파산 등으로 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백

한 사유가 있다고 발주자가 인정한 경우 발주자는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있다(건설법 제35조제1항제2호).

수급인은 파산 등의 상태에 있는 경우에도 시공 중인 당해 공사에 있어서는 건설업자로서의 지위를 상실하는 것은 아니며(건설법 제14조제3항), 파산 등의 사유가 발생했다고 해서 확정적으로 지급불능의 상태로 단정할 수는 없지만 하도급대금을 지급하기 어려운 개연성이 높아지는 것은 당연하다. 따라서 파산 등의 사유가 발생한 경우에는 발주자가 수급인의 하도급대금 지급능력을 심사하여 직불여부를 판단하도록 한 것이다.

하도급대금의 직접지급은 다음과 같은 절차를 거쳐 이루어진다. 발주자는 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 사유가 발생한 것을 확인한 때에는 기성부분과 하수급인이 시공한 부분의 금액을 확정된 후, 하수급인에게 하도급대금의 직접지급을 청구할 수 있다는 뜻과 지급할 금액을 통보해야 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제3호가목). 하수급인은 발주자의 통보를 받은 날부터 15일 이내에 하도급대금의 직접지급을 청구하여야 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제3호나목). 발주자는 하도급대금을 직접 지급하여 줄 것을 청구한 하수급인에게 하도급대금을 직접지급하고 그 사실을 수급인에게 통보하여야 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제3호다목). 통상 수급인은 건설공사 수행을 위하여 공종별로 다수의 하수급인과 하도급계약을 체결한다. 따라서 하도급대금을 직접 지급받을 둘 이상의 하수급인이 존재할 수 있다. 이 경우 발주자는 하도급대금 지급의 우선순위를 정함에 있어 하도급공사의 준공 또는 기성순위를 기준으로 하고 그 시점이 같은 때에는 하도급대금의 직접지급청구서의 접수일을 기준으로 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제3호라목).

(2) 지급불능 사유가 발생하고 하수급인의 요청이 필요한 경우

건설산업기본법 제35조제2항제4호에 의하면 수급인의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 건설업의 등록 등이 취소되어 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서, 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청한 경우에는 하도급대금을 직접 지급하여야 한다. 건설산업기본법 제35조제1항제2호의 규정에 의한 하도급대금의 직접지급은 형식적으로 하도급대금 지급불능에 대한 발주자의 판단이 필요한 경우의 직접지급 절차와 방법에 관한 것이라는 점과 차이가 있다. 따라서 하도급대금 지급불능의 사실발생과 하수급인의 청구로 요건이 성립한다고 볼 것이다.

하도급법도 같은 취지의 규정을 두고 있다. 즉 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 사유가 있고 수급사업자(하수급인)가 하도급대금의 직접지급을 요청한 때에는 발주자는 해당 수급사업자에게 하도급대금을 직접 지급하여야 한다(하도급법 제14조제1항제1호).

하수급인이 직접지급을 요청하여야 하는 기한에 관하여 규정을 두고 있지 않으나, 최소한 발주자가 당해 하도급대금에 상당하는 공사대금을 수급인에게 지급하기 전까지는 하여야 할 것이다. 왜냐하면 이미 지급된 하도급대금에 대하여는 발주자의 수급인에 대한 채무소멸의 효력이 미치지 못하기 때문이다.

(3) 지급불능 사유가 발생 사실만으로 직접지급하는 경우

국가 또는 지방자치단체에서 발주한 건설공사에서 계약상대자(수급인)가 파산·부도·영업정지 및 면허취소 등으로 하도급대금을 하수급인에게 지급할 수 없게 된 경우, 계약담당공무원은 계약상대자가 체결한 하도급계약 중 하수급인이 시공한 부분에 상당하는 금액에 대하여는 당해 하수급인에게 직접 지급하여야 한다(국가계약법규 공사계약일반조건 제43조제1항제2호 및 지방계약법규 공사계약일반조건 XI-2가항제2호). 수급인의 파산 등 지급불능 사유가 발생한 때 수급인이 하수급인에 대한 대가지급을 의뢰한 것으로 간주하므로 하수급인의 청구는 요건이 아니다.

2.2.4 하도급대금 지급보증서를 주지 아니한 경우

(1) 지급보증서를 주지 아니하고 발주자의 인정이 필요한 경우

발주자로부터 건설공사를 도급받은 수급인이 당해 건설공사의 일부 또는 전부를 하도급 하는 경우, 수급인은 건설산업기본법 제34조제2항의 규정에 의하여 국토해양부령으로 정해진 면제사유에 해당하는 경우를 제외하고는 하도급대금의 지급보증서를 주어야 한다⁹⁾. 그런데 수급인이 정당한 사유 없이 하도급대금 지급보증서를 주지 아니한 경우 발주자는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있다(건설법 제35조제1항제3호).

수급인이 하도급대금 지급보증서를 주지 아니한 경우 발주자는 먼저 하도급대금을 직접 지급한다는 뜻을 수급인과 하수급인에게 통보해야

9) 하도급대금지급보증이란 수급인이 하도급한 공사의 대금지급의무를 이행하지 못하는 경우 보증기관이 수급인을 대신하여 하도급대금지급 의무를 부담하게 하는 보증이다. 하도급대금지급보증은 수급인이 하도급대금지급에 대한 채무를 이행하지 아니할 때를 대비하여 그 지급을 확보하는데 그 목적이 있다. 또한 수급인에게 심리적인 압박을 가하여 계약상 채무를 이행하도록 하는 효과를 기대할 수 있다.

한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제4호가목). 발주자로부터 하도급대금을 직접 지급하겠다는 뜻을 통보받은 수급인과 하수급인은 통보받은 날부터 30일 이내에 하도급대금 지급보증서를 교부하지 아니한 사유를 발주자에게 통보하여야 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제4호나목). 발주자는 수급인 또는 하수급인이 제출한 사유서를 검토하여 그 사유가 건설산업기본법 시행규칙 제28조제2항에서 규정하고 있는 정당한 사유에 해당되는지를 확인하고, 당해 하도급공사가 하도급대금 지급보증서 면제 사유에 해당하지 않는 경우라는 것을 확인한 발주자는 수급인과 하수급인에게 그 사실을 통보하고 건설산업기본법 시행규칙 제29조제2항제2호의 절차에 따라 하도급대금을 직접 지급해야 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제4호다목), 이 때 발주자는 수급인이 공사대금 청구 시 하수급인이 시공한 부분을 명시하여 청구하도록 하되, 하도급대금의 수령인을 해당 하수급인으로 지정하도록 하며(건설법 시행규칙 제29조제2항제2호가목), 하도급대금을 하수급인에게 지급한 후 발주자는 그 사실을 수급인에게 통보하여야 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제2호나목).

(2) 지급보증서를 교부하지 아니하고 하수급의 요청이 필요한 경우

발주자는 수급인이 하수급인에게 정당한 사유 없이 하도급대금 지급보증서를 교부하지 아니한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청한 경우 하수급인이 시공한 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하여야 한다(건설법 제35조제2항제5호). 하도급법 제14조제1항제4호의 규정도 이와 같다.

수급인이 정당한 사유 없이 하도급대금 지급보증서를 교부하지 아니한 것을 요건으로 하고 있다는 점은 앞에서 살펴본 건설산업기본법 제35조제1항제3호와 같지만, 하수급인의 직접지급 청구를 요건으로 추가하고 있다는 점에 차이가 있다. 따라서 수급인의 하도급대금 지급보증서 미교부에 정당한 사유가 없고, 이에 더하여 하수급인의 직접지급

청구가 있다면 발주자는 하도급대금을 직접 지급해야 한다.

(3) 지급보증서를 교부하지 않은 사실만으로 직접지급하는 경우

국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에서는 계약상대자가 하도급대금 지급보증서를 제출하여야 하는 건설공사임에도 불구하고 그 지급보증서를 제출하지 아니한 경우, 계약담당공무원은 하수급인이 시공한 부분에 상당하는 금액에 대하여는 당해 하수급인에게 직접 지급하여야 한다(국가계약법규 공사계약일반조건 제43조제1항제3호 및 지방계약법규 공사계약일반조건 XI-2가항제3호). 수급인이 하도급대금 지급보증서를 교부하지 않은 사실이 발생한 것으로 수급인이 하수급인에 대한 대가지급을 의뢰한 것으로 간주된다.

2.2.5 국가 등의 발주자가 하수급인 보호 필요성을 인정하는 경우

국가·지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 공공기관¹⁰⁾이 발주한 건설공사에서는 특별히 하수급인 보호를 강화하고 있다. 국가 등의 발주자는 법령으로 정하는 일정한 사실이 발생한 때에 하수급인의 보호를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있다(건설법 제35조제1항제1호).

발주자의 직접지급이 이루어지기 위해서는 몇 가지 요건이 성립되어야 한다. 먼저 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 발주한 건설공사여야 한다. 둘째, 법령의 사유가 발생하여야 한다. 건설산업기본법 제35조제1항제1호는 두 가지 경우를 규정하고 있는데 법령으로 규정한

10) 대통령령으로 정하는 공공기관이란 다음의 하나에 해당하는 공공기관을 말한다(건설산업기본법 시행령 제34조의4).

1. 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조에 따른 공기업
2. 한국농어촌공사 및 농지관리기금법에 따른 한국농어촌공사
3. 한국철도시설공단법에 따른 한국철도시설공단
4. 지방공기업법에 따른 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단. 다만 지방자치단체의 출자비율이 100%인 경우로 한정한다.

사유가 발생하더라도 발주자가 하수급인에 대한 보호 필요성이 있다고 인정하여야 한다. 건설산업기본법은 하수급인에 대한 보호 필요성 인정에 관한 별도의 기준을 두고 있지는 않으나 발주자의 임의적 판단으로는 부족하고 객관적으로 납득할 만한 정도의 사정은 있어야 한다고 보는 것이 타당할 것이다. 단 확실적인 기준을 요하는 것은 아니며 해당 건설공사의 특성이나 당시의 경제여건 등 구체적인 사정을 고려하는 것으로 족하다고 보아야 한다.

(1) 하도급대금의 지급을 1회 이상 지체한 경우

건설공사의 수급인은 도급받은 건설공사에 대한 준공금 또는 기성금을 받은 때에는 하수급인이 시공한 분에 상당한 금액을 각각 지급받은 날부터 15일 이내에 하수급인에게 현금으로 지급해야 하며, 발주자로부터 공사대금을 어음으로 받은 때에는 그 어음만기일로부터 15일 이내에 현금으로 하도급대금을 지급하여야 한다(건설법 제34조제1항). 그런데 국가·지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사를 도급받은 수급인이 건설산업기본법 제34조제1항의 규정에 의한 하도급대금의 지급을 1회 이상 지체한 경우로서, 발주자가 하수급인의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 발주자는 하수급인에 시공한 분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있다.(건설법 제35조제1항제1호가목).

수급인이 하도급대금의 지급을 1회 지체한 사실만으로 국가 등의 발주자가 하도급대금을 직접 지급해야하는 의무를 부담하는 것은 아니며, 발주자가 하수급인 보호의 필요성을 인정해야 한다. 또한 직불하는 경우에도 발주자는 다음과 같은 절차에 구속된다.

먼저 수급인이 하도급대금의 지급을 지체하면 하수급인은 발주자에게 관련서류를 첨부하여 하도급대금의 직접지급을 요청하여야 하는바(건설법 시행규칙 제29조제2항제1호가목), 하수급인의 청구는 절차적 필수요건이다. 하수급인으로부터 하도급대금의 지급을 요청받은 발

주자는 그 사실을 즉시 수급인에게 통보하고 하도급대금을 하수급인에게 지급할 것을 권고해야 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제1호나목). 발주자로부터 하도급대금의 직접지급을 권고 받은 수급인은 5일 이내에 하도급대금을 하수급인에게 지급하여야 하는데, 만약 수급인이 5일 이내에 하도급대금을 지급하지 않은 경우, 발주자는 다음 공사대금부터 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급해야 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제1호다목 전단). 이 경우 발주자는 하수급인이 지급받지 못한 하도급대금을 포함하여 지급하고 수급인에게는 공사대금에서 이를 공제한 금액을 지급한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제1호다목 후단).

(2) 공사에정가격 대비 법정비율 미만으로 도급계약을 체결한 경우

국가·지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사로서 공사에정가격에 대비하여 100분의 82에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우로서, 발주자가 하수급인의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 발주자는 하수급인이 시공한 분에 해당하는 하도급대금을 직접 지급할 수 있다(건설법 제35조제1항제1호나목, 동법 시행규칙 제29조제1항). 하도급대금 직접지급 대상이 되기 위해서는 건설산업기본법 제29조제4항에 따른 하도급 등의 통보가 되어 있거나 동조 제2항 단서에 따라 서면승낙을 한 공사에 해당되어야 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제2호가목). 따라서 발주자가 정당하게 인지하지 못하거나 승인하지 않은 하도급계약에 따른 하도급대금은 보호를 받지 못한다.

발주자가 하수급인 보호를 위해 하도급대금 직접지급의 필요성을 인정한 경우 수급인으로 하여금 공사대금 청구 시 하수급인이 시공한 부분을 명시하여 청구하도록 하되, 하도급대금의 수령인을 해당 하수급인으로 지정하도록 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제2호가목). 그리고 발주자는 수급인이 하도급대금의 수령인으로 지정한 하수급인에게

하도급대금을 지급한 후 이를 수급인에게 통보하여야 한다(건설법 시행규칙 제29조제2항제2호나목).

2.2.6 하도급대금의 지급을 2회 이상 지체한 경우

발주자는 수급인이 하도급대금의 지급을 2회 이상 지체한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청한 경우 하수급인이 시공한 분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하여야 한다(건설법 제35조제2항제3호). 하도급법의 규정형식도 이와 동일하다(하도급법 제14조제1항제3호).

하수급인의 직접지급 청구가 있어야 하며, 하수급인의 청구가 있으면 발주자는 하도급대금을 직접 지급하여야 한다. 수급인이 하도급대금을 2회 이상 지체한 사유가 발생한 것으로 족하고, 앞에서 살펴본 건설산업기본법 제35조제1항제1호 가목에서 규정하는 하도급대금 1회 지체의 경우와 같이 발주자가 하수급인의 보호를 위하여 하도급대금 직접지급이 필요한지에 대한 구체적 판단은 요하지 않는다.

2.3. 하도급대금 직접지급의 효과

2.3.1 발주자에 대한 효과

(1) 직접지급의무 발생

건설산업기본법 제35조 제1항은 “발주자는 … 하도급대금을 … 직접 지급할 수 있다”고 하여 구하도급법(2000.1.21. 이전 법률)에서 “발주자는 …… 지급할 수 있다(제14조)”고 규정한 것과 동일한 구조를 취하고 있다. 이는 하도급대금의 직접지급 의무를 부과한 것으로 보기 어려우며, 판례¹¹⁾의 견해도 같다.

그러나 건설산업기본법 제35조제2항, 하도급법 제14조제1항, 국가계약법규 공사계약일반조건 제43조제1항 및 지방계약법규 공사계약일반조건 XI-2 가항의 규정은 강행규범으로서 하도급대금 직접지급의 요건이 일단 성립하면 발주자는 하도급대금의 직접지급을 거부할 수 없다. 직접지급 요청은 그 의사표시가 발주자에게 도달한 때부터 효력이 발생하며 그 의사표시가 도달되었다는 사실은 하수급인이 증명하여야 한다(하도급법 시행령 제9조제1항).

하도급대금 직접지급 요건이 성립한 경우 발주자는 하수급인이 시공한 분에 상당하는 하도급대금을 해당 하수급인에게 직접 지급하여야 한다. 단 발주자의 하도급대금의 직접지급 의무는 수급인에 대한 대금 지급의무의 범위 안으로 한정된다(하도급법 시행령 제9조제3항).

하도급대금 직접지급 요건의 성립과 함께 권리변동의 효력이 발생하더라도 직접지급 사유 발생 전에 이루어진 강제집행 또는 보전집행의 효력을 배제하는 규정은 없으므로, 하도급대금 직접지급 사유가 발생하기 전에 수급인의 제3채권자가 수급인의 발주자에 대한 채권에 대하여 압류 또는 가압류 등으로 채권의 집행보전이 된 경우, 그 이후에

11) 대법원 1996.3.13, 선고 95가합5490 참고.

발생한 하도급대금의 직접지급 사유에도 불구하고 그 집행보전 된 채권은 소멸하지 않는다¹²⁾. 반면 직접지급 사유 발생 후에 이루어진 가압류 또는 압류 등의 조치는 이미 소멸된 채권을 대상으로 하는 것이어서 효력이 없으므로 발주자는 하도급대금을 직접 지급하여야 한다.¹³⁾

수급인에 대하여 채무자회생 및 파산에 관한 법률에 의한 기업회생절차((구)회사정리법의 회사정리절차)가 개시된 후라도 하도급대금 직접지급 요건이 성립된 경우에 발주자는 하도급대금을 직접 지급하여야 한다. 이는 기업회생절차에 있어서는 채권자가 회사재산에 대하여 가지는 청산가치 이상의 변제가 보장되어야 한다는 점과 하수급인의 하도급대금 수령이 수급인 파산의 경우보다 불리하게 취급되어서는 안 된다는 법원의 판단인 것이다.¹⁴⁾

(2) 수급인에 대한 채무의 소멸

하도급대금 직접지급의 요건이 성립한 때 발주자의 수급인에 대한 대금지급채무는 그 범위 안에서 소멸한 것으로 본다(건설법 제35조제1항 후단 및 제3항, 하도급법 제14조제2항).¹⁵⁾ 그 범위란 하수급인이 시

12) 대법원 2003.9.5. 선고 2001다64769.

13) 서울중앙지법 2010.7.7. 선고 2009가합37669

14) 대법원 2007.6.28. 선고 2007다17758

<관결요지>

[1] 하도급거래 공정화에 관한 법률 제14조 제1항 제1호 및 제2항의 규정은 원사업자의 지급정지나 파산 등으로 인해 영세한 수급사업자가 하도급대금을 지급받지 못함으로써 연쇄부도에 이르는 것을 방지하기 위한 취지에서 두게 된 것으로, 수급사업자의 자재와 비용으로 완성된 완성품에 대한 궁극적인 이익을 발주자가 보유하게 된다는 점에서 원사업자의 발주자에 대한 도급대금채권은 수급사업자의 원사업자에 대한 하도급대금채권과 밀접한 상호관련성이 있는 반면 원사업자의 일반채권자들이 원사업자에 대하여 가지는 채권은 그러한 관련성이 없다는 것에 근거하여, 원사업자의 발주자에 대한 도급대금채권 중 수급사업자의 원사업자에 대한 하도급대금채권액에 상당하는 부분에 관해서는 일반채권자들보다 수급사업자를 우대한다는 의미를 가지는 것인바, 영세한 수급사업자의 보호를 위해 원사업자가 파산한 경우에 인정되는 이러한 직접청구제도가 원사업자에 대하여 회사정리절차가 개시된 경우라 하여 배제될 이유는 없는 것이므로, 원사업자에 대하여 회사정리절차가 개시된 경우 ‘정리채권에 관하여는 정리절차에 의하지 아니하고 변제하거나 변제받거나 기타 이를 소멸하게 할 행위(면제를 제외한다)를 하지 못한다’고 정한 구 회사정리법 제112조의 규정(채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제131조)에 의하여 하도급법 제14조의 적용이 배제되어야 한다고 볼 수 없다.

[2] 하도급거래 공정화에 관한 법률 제14조에 의한 수급사업자의 발주자에 대한 하도급대금 직접지급청구가 구 회사정리법 제67조제1항(채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제58조제1항)이 금지하는 ‘회사재산에 대한 강제집행’에 해당한다고 할 수 없다.

공한 부분에 상당하는 금액을 말한다. 따라서 발주자는 수급인에게 미리 지급한 하도급대금에 상당하는 금액을 공제한 후 직접 지급해야 한다(하도급법 제14조제4항).

(3) 발주자의 의무위반에 대한 제재

하도급법은 하도급대금 직접지급 의무를 위반한 발주자에 대하여 하도급대금의 2배를 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다(하도급법 제25조의3제1항제4호 참조).¹⁶⁾ 그러나 건설산업기본법은 하도급대금 직접지급 의무를 위반한 발주자를 제재하는 규정을 두고 있지 않다.

2.3.2 수급인에 대한 효과

(1) 하수급인에 대한 채무의 소멸

직접지급의 요건이 성립한 때 수급인의 하수급인에 대한 하도급대금 채무는 소멸한 것으로 본다(건설법 제35조제3항, 하도급법 제14조제2항). 따라서 수급인은 하수급인에게 하도급대금을 지급할 의무를 지지 않게 되며, 또한 발주자에 대하여도 직접지급의 대상이 되는 하도급대금에 상당하는 공사대금에 대한 청구권을 상실하게 된다.

15) 판례도 이를 명확히 하고 있는 바, “하도급거래공정화에 관한 법률 제14조제2항의 규정 취지는 같은 조 제1항의 규정 내용에 비추어 보면, ‘발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자 원사업자 및 수급사업자 간에 합의한 경우’에, 발주자는 바로 그 하도급대금 전액을 해당 수급사업자에게 직접 지급할 의무가 발생하는 것이 아니라, ‘수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역수행한 분에 상당하는’ 하도급대금을 해당 수급사업자에게 직접 지급할 의무가 발생하는 것이고 그 범위 안에서 발주자의 원사업자에 대한 대금지급채무가 소멸한다고 해석함이 상당하다”고 판시하고 있다(대법원 2008. 2. 29. 선고 2007다54108 참고).

16) 이것은 발주자에게 하수급인에 대한 하도급대금 직접지급을 해태하는 발주자에게 처벌을 함으로써 하도급대금 직접지급제도의 실효성을 확보하고 하수급인 구제를 강화하고자 하는 취지이나, 다른 한편으로 발주자에게 심리적 부담을 주어 하도급대금의 직접지급을 유도하는 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

(2) 협조의무

하도급대금 직접지급이 확정된 경우 수급인이 적극적으로 협조하지 않을 개연성이 있다. 따라서 수급인에게 하수급인이 발주자로부터 하도급대금을 직접 지급받기 위하여 기성부분의 확인 등이 필요한 경우에 지체 없이 이에 필요한 조치를 이행하여야 할 것을 규정하고 있다(건설법 제35조제6항, 하도급법 제14조제5항). 수급인이 발주자의 하도급대금 직접지급에 필요한 조치를 이행하지 아니한 경우에 하도급대금의 2배를 초과하지 아니한 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다(하도급법 제25조의3제1항제5호).

2.3.3 하수급인에 대한 효과

수급인의 하수급인에 대한 하도급대금채무는 소멸하므로(건설법 제35조제3항, 하도급법 제14조제2항)¹⁷⁾, 하수급인은 수급인에 대하여 하도급대금의 청구를 할 수 없다. 그런데 발주자와 하수급인간의 채권변동에 관하여는 발주자의 하도급대금 직접지급 의무만 규정되어 있을 뿐(건설법 제35조제1항 및 제2항, 하도급법 제14조제1항), 하수급인의 하도급대금 지급청구권에 관하여는 규정하고 있지 않다. 수급인의 기존 하도급대금 지급채무가 소멸하고 발주자가 그 채무를 인수함으로써 수급인은 하수급인에 대한 채무를 면제받게 되나, 그 채무는 동일성을 유지하면서 발주자에게 이전되어 채무는 객관적으로 존재하게 된다. 따라서 객관적으로 존재하는 발주자의 채무에 대하여 하수급인의 청구권을 부인할 논리적·구체적 필연성은 없을 것이다.¹⁸⁾

17) 면제적 채무인수의 경우 채무는 그 동일성을 잃지 않고 채무자(수급인)로부터 인수인(발주자)에게 이전하며 그에 따라 채무자(수급인)는 그 채무를 면하고 인수인(발주자)이 채무자가 된다. 채무의 이전이 있는 경우 이를 前主(수급인)의 입장에서 주관적으로 본다면 채무가 소멸한 것이 되나, 객관적으로는 소멸하지 않고 단지 그 귀속의 주체가 後主(발주자)로 변경되는 것에 불과하므로 객관적 소멸은 아니다(이은영(1999), 채권각론, 박영사, pp.639-644. 참고).

18) 판례(대법원 1997.12.12. 97다20083)도 “수급사업자에게 하도급대금에 대한 직접지급청구권이 있음”을 인정하고 있다.

3. 하도급대금 직접지급제도 및 지급확인제 운용 현황

3.1 지방자치단체

지자체의 하도급대금 직접지급 및 지급확인제는 「건설산업기본법」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 및 개별 지자체 조례에 따라 운용되고 있다. 본 절에서는 각 지자체의 운용 현황을 알아보기 위하여 광역자치단체인 서울특별시 및 6대 광역시와 9개 도(道) 등 총 16개의 시·도의 조례 및 입찰공고문을 조사하였다.

3.1.1 하도급대금 직접지급 관련 지자체 조례

하도급대금 직접지급에 대한 조례가 운용되고 있는 지자체는 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 울산광역시, 전라북도, 전라남도, 경상남도로 총 9개 시·도인 것으로 조사되었으며 이 중에서 하도급대금 직접지급을 적극적으로 권장하는 규정이 있는 지자체는 서울시, 광주시, 전라남도 등이다(<표 3-1> 참조).

서울시는 2011년 2월 ‘하도급 부조리근절 종합대책’을 발표하여 3대 정책과제로 ‘하도급 직접지급제도’의 이행을 2012년 이후 90% 이상으로 높이도록 하였다(<표 3-2 참조). 이에 따라 동년 10월 27일에 제정·시행된 「서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례」 제7조제1항부터 제3항에서는 시장의 하도급대금 직접지급에 대한 이행노력을 규정하고 있으며, 「서울특별시 경제살리기 및 일자리 창출을 위한 특별훈령」 제8조제3항에서는 정당한 사유 없이 하도급 대금을 미지급한 경우에 대하여 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하도록 하고 있다.

<서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례>

제7조(하도급대금 직불제) ① 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 원도급자와 하도급자간에 하도급대금의 지연지급, 어음지급, 이중계약, 임금체불 등의 부조리를 예방하기 위하여, 발주자가 하도급 업체에 하도급 대금을 직접 지급하는 ‘하도급대금 직불제’가 실시되어 정착될 수 있도록 노력하여야 한다.

② 원도급자·하도급자는 ‘하도급대금 직불제’가 실시될 수 있도록 협조하여야 한다.

③ 원도급자와 하도급자 간에 하도급대금을 주기적으로 지급하기로 합의한 경우에는 ‘하도급대금 직불제’를 실시한 것으로 본다.

<서울특별시 경제살리기 및 일자리 창출을 위한 특별훈령>

제8조(대가의 지급)

③ 발주기관은 계약상대자가 하도급자 및 근로자에 대한 하도급 대금지급을 이행하였는지 여부를 확인하여야 하며, 정당한 사유 없이 하도급 대금을 미지급한 때에는 하도급자에게 직접 지급할 수 있다.

광주시는 「광주광역시 하도급업체 보호 조례」를 2011년 1월 1일에 제정·시행하였으며, 동법 제3조에 발주자의 하도급대금 직접지급 동의서의 작성에 대한 권장과 더불어 제5조에서는 발주자의 직접지급 의무 요건사항을 규정하고 있다. 또한 2012년 1월 1일 제정·시행된 「광주광역시 관급공사의 지역건설근로자 체불임금 방지 및 고용안정 보호에 관한 조례」 제18조에서는 발주자가 공사계약특수조건에 따라 하수급인 및 근로자에게 대금을 직접 지급을 할 수 있도록 하고 있다.

<광주광역시 하도급업체 보호 조례>

제3조(하도급대금 직불제 권장) 발주자는 계약체결시 계약상대자에게 하도급대금 직불동의서 작성을 권장한다.

제5조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하여야 한다.

1. 광주광역시청 및 산하기관, 공사·공단에서 발주한 공사에 대하여 수급인이 하도급대금의 지급을 1회 이상 지체한 경우로서 수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우<개정 2011.4.1>
2. 광주광역시청 및 산하기관, 공사·공단에서 발주한 공사에 대하여 현금으로 지급한 경우 수급인이 어음을 지급한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우<개정 2011.4.1>

3. 광주광역시청 및 산하기관, 공사·공단에서 발주한 공사에 대하여 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 또는 「건설산업기본법」에 따라 수급인이 하수급인에 대한 하도급대금 지급보증서를 제출해야 할 대상 중 그 지급보증서를 제출하지 아니한 경우로서 하수급인이 직접지급을 요청한 경우<개정 2011.4.1>
4. 수급인의 지급정지·파산 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 건설업의 등록 등이 취소되어 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접지급을 요청한 경우
5. 하수급인이 시공한 분에 대한 하도급대금 지급을 명하는 확정판결을 받은 경우
6. 발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 그 뜻과 지급의 방법·절차를 명백히 하여 합의한 경우

제6조(하수급인의 성실의무)

② 하수급인이 성실의무를 이행하지 않을 경우 하도급대금을 직접 지급하지 아니 할 수 있다.

<광주광역시 관급공사의 지역건설근로자 체불임금 방지 및 고용안정 보호에 관한 조례>

제18조(대가의 직접 지급에 대한 공사계약특수조건) ① 발주자는 수급인에게 지급하여야 할 대가 중 일부를 상위 법령에 저촉되지 않는 범위에서 공사계약 특수조건에 따라 하수급인 및 근로자에게 직접 지급할 수 있다.

② 제1항에 따른 공사계약특수조건에는 다음 각 호의 사항을 포함할 수 있다.

1. 수급인 및 하수급인에게 체불임금 등의 청산 지시
2. 제1호의 지시를 이행하지 않을 경우 공사대금에서 해당 금액의 직접 지급
3. 체불임금 등을 직접 지급해서는 안 되는 사유의 증명

전라남도에서도 2011년 5월 13일 제정·시행된 「전라남도 하도급업체 보호 조례」 제3조, 제5조를 통해 하도급대금 직접지급 동의서 작성의 권장과 발주자의 직접지급 의무 요건사항을 규정하고 있으며, 「전라남도 지역건설산업 활성화 촉진 조례」 제3조에서는 도지사가 하도급 계약 시 대금 직접지급제도 전면시행의 이행여부를 매 1개월마다 확인하도록 하고 있다. 또한 「전라남도 경제난 극복을 위한 재정 조기집행 운영조례」 제10조제4항에서도 도지사가 「건설산업기본법」 제35조에 따라 하도급대금을 직접 지급할 수 있도록 하고 있다.

<전라남도 하도급업체 보호 조례>

제3조(하도급대금 직불제 권장) 발주자는 계약체결시 계약상대자에게 하도급대금 직불동의서 작성을 권장한다.

제5조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경

우에는 하수급인이 시공한 분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하여야 한다. (이하 규정된 각호는 ‘광주광역시 하도급업체 보호 조례’와 동일함)

<전라남도 지역건설산업 활성화 촉진 조례>

제3조(도지사의 책무)

⑥ 도지사는 전남지역 건설업체의 참여율 확대를 위해 다음 각호에 대하여 최대한 협조하여야 하며, 이행여부는 착공 후 매 1개월마다 감리 및 감독공무원에 의해 확인하도록 한다.

2. 하도급 계약시 대금 직접 지불제 전면시행

<전라남도 경제난 극복을 위한 재정 조기집행 운영조례>

제10조(하도급대금 직접지급 등) ① 도지사는 전라남도(이하“도”라 한다)가 공사대금을 지급한 날부터 15일 이내에 하도급자에게 하도급대금이 지급되지 아니하거나 일부만 지급된 경우 또는 현금을 지급하지 아니한 경우 수급인에게 이를 시정하도록 요구할 수 있다.

④ 도지사는 제1항의 시정요구사항을 수급인이 7일 이내에 시정하지 아니한 경우 「건설산업기본법」 제35조에 따라 하도급대금을 직접 지급할 수 있다. 이 경우 수급인에게 이러한 사실을 통보하여야 한다.

부산시와 대구시, 울산시에서는 발주자가 계약특수조건에 따라 하도급대금을 직접 지급할 수 있도록 규정하고 있었으며, 전라북도 「건설산업기본법」 제35조에 따라 하도급대금을 직접 지급할 수 있도록 규정하고 있다. 인천시와 경상남도도 계약특수조건 및 「건설산업기본법」 제35조에 따라 하도급대금을 직접 지급할 수 있도록 하고 있다.

부산시, 대구시, 울산시, 인천시, 경상남도, 광주시 등은 수급인 및 하수급인에게 체불임금 등의 해소 지시에 관한 사항을 이행하지 않을 시에 공사대금에서 공제하여 해당금액의 직접지급에 관한 사항을 계약특수조건에 포함할 수 있도록 하고 있는 것이 다른 지자체와 다른 점이 었다. 그 밖에 대전광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 경상북도, 제주특별자치도는 하도급대금 직접지급에 대한 조례가 제정되어 있지 않은 것으로 조사되었다.

<표 3- 1> 하도급대금 직접 지급 관련 지자체 조례 현황

구분	시·도	하도급대금 직접지급 관련 규정
권장 규정 제정	서울특별시	서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례 제7조(하도급대금 직불제) ① 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 하도급 대금을 직접 지급하는 ‘하도급대금 직불제’가 실시되어 정착될 수 있도록 노력하여야 한다.
		서울특별시 경제살리기 및 일자리 창출을 위한 특별훈령 제8조(대가의 지급) 제3항
	광주광역시	광주광역시 하도급업체 보호 조례 제3조(하도급대금 직불제 권장) 발주자는 계약체결시 계약상대자에게 하도급대금 직불동의서 작성을 권장한다. 제5조(하도급대금의 직접 지급) 제6조(하수급인의 성실의무)
		광주광역시 관급공사의 지역건설근로자 체불임금 방지 및 고용안정 보호에 관한 조례 제18조(대가의 직접 지급에 대한 공사계약특수조건)
	전라남도	전라남도 하도급업체 보호 조례 제3조(하도급대금 직불제 권장) 발주자는 계약체결시 계약상대자에게 하도급대금 직불동의서 작성을 권장한다. 제5조(하도급대금의 직접 지급) 제6조(하수급인의 성실의무)
		전라남도 지역건설산업 활성화 촉진 조례 제3조(도지사의 책무)
전라남도 경제난 극복을 위한 재정 조기집행 운영조례 제10조(하도급대금 직접지급 등) 제4항		
권장 규정 미제정	부산광역시	부산광역시 체불임금 없는 관급공사 운영 조례 제9조(대가의 직접지급)
	인천광역시	인천광역시 지역건설산업 활성화 촉진 및 하도급업체 보호에 관한 조례 제6조의2(하도급업체의 보호 등) 제4항
		인천광역시 지역 건설 근로자 우선고용 및 체불임금 없는 관급공사 운영을 위한 조례 제12조(대가의 직접지급)
	대구광역시	대구광역시 임금체불 방지 등을 위한 관급공사 운영조례 제7조(대가의 직접지급)
	울산광역시	울산광역시 관급공사 임금체불 방지 등에 관한 조례 제7조(대가의 직접지급)
	전라북도	전라북도 경제난극복 및 민생안정을 위한 특별훈령 제10조(하도급대금 지급확인 및 직접지급 등) 제4항
경상남도	경상남도 경제난 극복을 위한 재정 조기집행 특별 조례 제10조(하도급대금 직접지급 등) 제4항	
	경상남도 관급공사 임금체불 방지 등에 관한 조례 제7조(대가의 직접지급)	

※ 대전광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 경상북도, 제주특별자치도 등의 지자체에서는 관련 규정을 두고 있지 않음

<표 3-2> 서울특별시 하도급 부조리근절 종합대책-하도급 직불제

1	하도급 직불제 (정책과제①)
발주자가 하도급 업체에 하도급 대금을 직접 지급하여 대금 지급지연·임금체불·어음 지급 등을 근절함으로써 하도급 업체의 자금난 완화	
<input type="checkbox"/> 추진근거 <ul style="list-style-type: none"> ○ 「건설산업기본법 제35조」 (하도급대금의 직접지급) ○ 「하도급거래 공정화에 관한 법률 제14조」 (하도급대금의 직접지급) ○ 「행정안전부 회계예규-지방자치단체 공사계약 일반조건 XI」 (하도급) ○ 「헌재 2003. 5. 15. 2001헌바98」 ‘국민경제 균형발전이라는 정당한 공익실현’ 	
<input type="checkbox"/> 추진목표 : 79% (2010년) → 85% (2011년) → 90% 이상 (2012년부터)	
<input type="checkbox"/> 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ 적용대상 : 하도급 계약이 포함된 공사 전부 ○ 시행방법 : 종합, 전문건설업체가 직불을 합의한 경우 발주자 직접지급 <ul style="list-style-type: none"> - 입찰공고 및 방침서 수립시 하도급대금 직접지급 합의 권장 - 재량사항 발생시에도 하도급대금 직접 지급제 적용 	
「건설산업기본법」 제35조 제2항(제도 도입, 2007.05)	
의무 사항	재량 사항
<ul style="list-style-type: none"> ○ 발주기관, 원도급자, 하도급자 합의 ○ 하도급대금 지급 확정 판결 ○ 대금지급 지체(2회이상)+직불 요청 ○ 파산 등 원도급자 지급불가+직불 요청 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하도급 대금 지급 지체(1회 이상) ○ 낙찰율 82% 미만 계약 체결 ○ 파산, 지급보증 미이행 등
<input type="checkbox"/> 업무프로세스 <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 입찰공고문에 직불제 합의 명시 계약부서 </div> <div style="font-size: 20px;">→</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 직불합의 유도 공사부서 </div> <div style="font-size: 20px;">→</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> ○ 직불합의 협의 ○ 합의서 작성 원·하도급자 </div> <div style="font-size: 20px;">→</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 하도급대금 직접지급 계약·공사부서 </div> <div style="font-size: 20px;">→</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 실적관리 계약·공사부서 </div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin-top: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> 감사부서(점검 및 평가) </div>	
<input type="checkbox"/> 부서별 추진사항 <ul style="list-style-type: none"> < 계약부서 > <ul style="list-style-type: none"> - 입찰공고문에 『직불제 원칙』 안내 · 입찰 공고시 직불제 합의 원칙 명시 - 선금 사용계획서 제출·확인 - 부서별·기관별 실적관리 < 공사부서 > <ul style="list-style-type: none"> - 계약 체결 후 하도급대금 직접지급 합의서 작성·제출 - 하도급 직불제 이행 <ul style="list-style-type: none"> · 직불제 합의 유도 행정지도 강화 - 선금 적정배분 여부 확인 및 계약부서 통보 < 감사부서 > <ul style="list-style-type: none"> - 이행실태, 추진실적 점검 · 하도급 직불제 적정성, 선금 적정배분 확인, 시정 조치 - 부서별·기관별 목표달성도 평가 · 목표 달성도 설정 및 모니터링, 이행 촉구 	

3.1.2 하도급대금 직접지급 관련 지자체 입찰공고문

하도급대금 직접지급제도는 법률상 임의규정과 의무규정으로 구분되며, 임의규정의 경우에는 발주자의 의도에 따라 적극적이거나 소극적으로 운용될 수 있다. 이러한 지자체별 차이를 알아보기 위하여 지자체별 건설공사 입찰공고문을 조사하였다.

조사결과 서울시, 인천시, 전라남도, 경상남도 등 4개 시·도에서는 하도급계약 관련사항으로서 낙찰을 받은 수급인은 계약 후 하도급 계약 체결시 하수급인과 협의하여 ‘하도급대금 직접지급 합의서’의 제출을 원칙으로 하고 있다.

<서울특별시, 2012년 강동수도사업소 관내 포장도로 굴착복구공사 입찰공고문>

8. 하도급계약 관련사항

가. 낙찰을 받은 사업자는 계약 후 하도급 계약 체결시 수급사업자(하도자)와 협의하여 「하도급대금 직접지급 합의서」를 함께 제출함을 원칙으로 합니다.

※ 불가피한 사정이 있어 합의서 제출이 곤란한 경우에는 그 사유를 명시하여 반드시 서면으로 발주부서에 제출

부산시와 충청북도 및 충청남도 그리고 경상북도 등 4개의 시·도에서는 가급적 하도급대금 지급방법을 직접지급으로 권장하는 사항이 입찰공고문에 기재되어 있다.

<부산광역시, 동천 보행전용 교량설치공사 입찰공고문>

11. 기타사항

바. 지역업체활성화와 하도급자 보호관련 사항

○ 낙찰업체는 본 공사의 일부를 하도급 하고자 할 경우에는 우리 시 소재 전문건설업체에 하도급하여 주시기 바라며, 가급적 하도급직불합의를 통해 우리 시(건설본부)가 하도급업체에게 하도급대금 직불을 할 수 있도록 하여 주시기 바랍니다.

그밖에 광주광역시나, 대구광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 전라북도, 제주특별자치도는 하도급대금 직접지급에 관한 사항이 입찰공고문상에 기재되어 있지는 않으나, 상위 법률과 기획재정부 예규 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」의 공사계약일반조건 및 특수

조건 등을 숙지하고 입찰에 참가해야함을 기재하고 있다.

<표 3-3> 하도급대금 직접지급 관련 지자체 입찰공고문 현황

구분	시·도(공사명)	하도급대금 직접지급 관련 내용
직불 원칙 기재	서울특별시 (2012년 강동수도사업소 관내 포장도로 굴착복구공사)	8. 하도급계약 관련사항 가. 낙찰을 받은 사업자는 계약 후 하도급 계약 체결시 수급사 업자(하도자)와 협의하여 「하도급대금 직접지급 합의서」를 함께 제출함을 원칙
	인천광역시 (남동구_남촌동 480-1번지 일원 공영주차장 건설공사)	11. 하도급 관련 사항 ○ 낙찰받은 사업자는 계약 후 하도급 계약체결 시 수급사업자 (하도급자)와 협의하여 『하도급대금 직접지급 합의서』를 함께 제출함을 원칙
	전라남도 (곡성-오곡간 안전한 보행환경 조성사업)	13. 지역업체 참여율 확대 하도급대금 직접지불제도 전면시행 원칙 등 계약상대자 준 수사항을 공사계약 특수조건에 명기
	경상남도 (하동군_2012 섬진강변 트레킹코스 조성사업)	13. 협조사항 - 건설산업기본법에 의한 하도급계약시 효율적인 시공과 원활 한 하자공사의 이행을 위하여 하동군 소재 우수업체와 우선 계약체결 및 하도급 대금직접지급을 원칙
직불 권장 기재	부산광역시 (동천 보행전용 교량설치공사)	11. 기타사항 바. 지역업체활성화와 하도급자 보호관련 사항 ○ 가급적 하도급직불합의를 통해 우리 시(건설본부)가 하도급 업체에게 하도급대금 직불을 할 수 있도록 하여 주시기 바람
	충청북도 (청원 석성도로 선형개량공사)	10. 기타 유의사항 ○ 하도급 체결시 대금지급방법은 가급적 직접지불로 하여 주 시기 바람
	충청남도 (삽시도항 선착장 피해복구공사)	2. 입찰 및 계약방법 바. 하도급 대금을 직접 지급할 것을 권장
	경상북도 (남면도로 선형개량공사)	12. 기타사항 ○ 하도급 체결 시 대금지급방법은 가급적 직접지불로 하여 주 시기 바람
직접 지급 요건 기재	강원도 (강릉시_신리천 생태하천 복원사업)	10. 지역업체활성화와 하도급자 보호관련 사항 나. 하도급업체의 보호 ② 하도급업체의 보호를 위해 하도급 계약 시 하도급대금 직접 지급확인서에 합의하고 공사비를 체불하거나 현금이 아닌 어음, 수표로 지급하여 신고가 된 경우에는 우리 본부에서 공사대금을 직접 지급할 수 있음

※ 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 전라북도, 제주특별자치도 등의 지자체에서는 관련 사항을 기재하고 있지 않음

3.1.3 하도급대금 지급확인제 관련 지자체 조례

하도급대금 지급확인제는 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제6장제3절제3항에 따라 발주자의 확인이 의무화되어 있다. 이러한 의무화 규정이 개별 자치구의 조례에 추가적으로 규정되어 있거나 규정되지 않는 경우에 대하여 조사한 결과 먼저 추가적으로 규정되어있는 시·도는 서울특별시, 인천광역시, 광주광역시, 대구광역시, 울산광역시, 전라북도, 전라남도, 경상남도로 총 8곳이다(<표 3-4> 참조).

서울시는 2011년 2월 ‘하도급 부조리근절 종합대책’의 세부실행과제로 건설알림이를 활용하여 하도급대금 지급을 실시간 확인하도록 하고 있다(<표 3-5> 참조). 이에 따라 「서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례」 제10조제4항에서는 발주자가 실시간 하도급대금 지급을 확인하여 지연지급 등에 사례가 있으면 필요한 조치를 취하도록 규정하고 있다. 또한 「서울특별시 경제살리기 및 일자리 창출을 위한 특별훈령」 제8조제3항에서도 발주기관은 계약상대자가 하도급자에 대한 하도급 대금지급을 이행하였는지 여부를 확인하도록 규정하고 있으며 정당한 사유 없이 하도급 대금을 미지급할 경우 하도급자에게 직접 지급할 수 있도록 하고 있다.

<서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례>

제3조(도지사의 책무)

④ 발주자가 원도급자에게 선금과 기성금 등을 지급한 경우에 원도급자는 하도급자에게 하도급대금을 지급하여야 하고, 발주자도 하도급대금 지급 여부를 실시간으로 확인하여 지연지급 등의 사례가 있으면 필요한 조치를 하여야 한다.

<서울특별시 경제살리기 및 일자리 창출을 위한 특별훈령>

제8조(대가의 지급)

③ 발주기관은 계약상대자가 하도급자 및 근로자에 대한 하도급 대금지급을 이행하였는지 여부를 확인하여야 하며, 정당한 사유 없이 하도급 대금을 미지급한 때에는 하도급자에게 직접 지급할 수 있다.

인천시의 「인천광역시 지역건설산업 활성화 촉진 및 하도급업체 보

호에 관한 조례」 제6조의2제1항 및 제2항과 광주시의 「광주광역시 하도급업체 보호 조례」 제4조 및 「광주광역시 관급공사의 지역건설 근로자 체불임금 방지 및 고용안정 보호에 관한 조례」 제16조에서는 발주자가 하수급인의 통장사본 또는 대금수령확인서 등으로 지급을 확인하거나 수급인의 하도급 대금 지급내역과 하수급인의 하도급대금 수령내역을 대조하는 등의 하도급대금 지급확인의 기한과 확인방법 등을 규정하고 있다.

<인천광역시 지역건설산업 활성화 촉진 및 하도급업체 보호에 관한 조례>

제6조의2(하도급업체의 보호 등) ① 발주자는 공사대금을 지급한 날부터 15일 이내에 하도급자에게 하도급대금이 지급되지 아니하거나 일부만 지급된 경우 또는 현금을 지급하지 아니한 경우 수급인에게 시정하도록 하여야 한다.
② 제1항의 지급여부는 하도급자의 통장사본 또는 대금수령 확인서 그 밖의 공사 하도급대금의 지급을 입증할 수 있는 서류로 확인한다.

<광주광역시 하도급업체 보호 조례>

제4조(하도급대금 지급 확인) ① 계약상대자는 대가를 지급받은 경우 15일 이내에 하도급대금을 하수급인에게 현금으로 지급하여야 하며, 하도급대금의 지급내역(수령자, 지급액, 지급일 등)을 증빙서류를 첨부하여 5일 이내에 발주자 및 공사감독관에게 통보하여야 한다.
② 하수급인은 하도급대금을 수령 후 그 수령내역을 5일 이내에 발주자에게 통보하여야 한다.
③ 발주자는 수급인의 하도급대금 지급내역 및 하수급인의 하도급대금 수령내역을 대조·확인하여야 한다.

또한 전라북도의 「전라북도 경제난극복 및 민생안정을 위한 특별훈령」 제10조제1·2항과 전라남도의 「전라남도 하도급업체 보호 조례」 제4조 및 「전라남도 경제난 극복을 위한 재정 조기집행 운영조례」 제10조제1·2항 그리고 경상남도의 「경상남도 경제난 극복을 위한 재정 조기집행 특별 조례」 제10조제1·2항에서도 발주자의 하도급대금 지급확인의 기한과 확인방법 등을 규정하고 있다.

그 밖에 대구시의 「대구광역시 임금체불 방지 등을 위한 관급공사

운영조례」 제5조제2항과 울산시의 「울산광역시 관급공사 임금체불방지 등에 관한 조례」 제5조제2항 그리고 경상남도의 「경상남도 관급공사 임금체불 방지 등에 관한 조례」 제5조제2항에서 수급인이 하도급대금을 지급 시 발주자에게 지급사실을 통보해야 하는 기한과 방법을 규정하고 있다.

<표 3-4> 하도급대금 지급확인제 관련 지자체 조례 현황

구분	시·도	하도급대금 지급 확인 관련 규정
지급 확인 규정	서울특별시	서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례 제10조(하도급관계의 공정성 확보 등) 제4항
		서울특별시 경제살리기 및 일자리 창출을 위한 특별훈령 제8조(대가의 지급) 제3항
	인천광역시	인천광역시 지역건설산업 활성화 촉진 및 하도급업체 보호에 관한 조례 제6조외2(하도급업체의 보호 등) 제1항, 제2항
	광주광역시	광주광역시 하도급업체 보호 조례 제4조(하도급대금 지급 확인)
		광주광역시 관급공사의 지역건설근로자 체불임금 방지 및 고용안정 보호에 관한 조례 제16조(하도급대금 지급 확인 및 임금 등 수령 확인)
	대구광역시	대구광역시 임금체불 방지 등을 위한 관급공사 운영조례 제5조(대가지급 사전 통지 및 공지) 제2항
	울산광역시	울산광역시 관급공사 임금체불 방지 등에 관한 조례 제7조(대가지급 사전 통지 및 공지) 제2항
	전라북도	전라북도 경제난극복 및 민생안정을 위한 특별훈령 제10조(하도급대금 지급확인 및 직접지급 등) 제1항, 제2항
	전라남도	전라남도 경제난 극복을 위한 재정 조기집행 운영조례 제10조(하도급대금 직접지급 등) 제1항, 제2항
		전라남도 하도급업체 보호 조례 제4조(하도급대금 지급 확인)
경상남도	경상남도 경제난 극복을 위한 재정 조기집행 특별 조례 제10조(하도급대금 직접지급 등) 제1항, 제2항	
	경상남도 관급공사 임금체불 방지 등에 관한 조례 제7조(대가지급 사전 통지 및 공지) 제2항	

※ 부산광역시, 대전광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 경상북도, 제주특별자치도 등의 지자체에서는 관련 규정을 두고 있지 않음

<표 3-5> 서울특별시 하도급 부조리근절 종합대책-하도급대금 지급 확인

7	하도급대금 지급 확인 (건설알림이 활용)																		
발주기관에서 원도급자에게 선금·기성금 등이 지급된 경우 발주자·원도급자가 전산시스템상 하도급대금 지급을 실시간 확인함으로써 하도급대금 적기지급 유도																			
<p><input type="checkbox"/> 추진근거</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「건설산업기본법 제34조」 (하도급대금의 지급 등) ○ 「하도급거래 공정화에 관한 법률 제13조」 (하도급대금의 지급 등) ○ 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 (행안부 예규 제330호) ○ 「하도급 업체에 대한 공사대금 지급철저」 (시장지시-817호, '10.01.25) <p><input type="checkbox"/> 추진목표 : 79% (2010년) → 85% (2011년) → 90% 이상 (2012년부터)</p> <p><input type="checkbox"/> 주요내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 적용대상 : 하도급 계약이 포함된 공사 전부 ○ 시행기준 : 선금 및 기성금, 준공금은 15일 이내에 하도급자에게 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 원도급자는 대가를 받은 날로부터 15일 이내에 현금으로 하도급자에게 대가지급 - 하도급대금의 지급내역을 5일 이내에 발주기관에 통보 - 발주기관은 하도급자 통장사본 등에 의해 실제로 대금이 지급되었는지 여부 확인 ○ 시행방법 <ul style="list-style-type: none"> - 1단계 : '11년 10월까지 건설알림이 하도급내용 입력 활용 <ul style="list-style-type: none"> · 입력 : 감리자, 시공자 · 확인 : 발주자, 계약담당자, 원도급자, 하도급자, 감리자 - 2단계 : '11년 10월 ~ 하도급 대가지급 확인시스템 구축 완료 <ul style="list-style-type: none"> · 입력 : 감리자, 시공자(국토해양부 Kicon 및 e-호조 연계) · 확인 : 발주자, 계약담당자, 원도급자, 하도급자, 감리자 <p><input type="checkbox"/> 하도급 대금 지급 확인이 불필요한 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주계약자 공동도급제를 실시하거나, 하도급 직불제를 합의한 경우 ○ 원·하도급자간에 하도급 대금을 주기적으로 지급하기로 합의하고 합의서를 발주기관에 제출한 경우 <p><input type="checkbox"/> 업무프로세스</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center; border-collapse: collapse; margin: 10px 0;"> <tr> <td style="padding: 5px;">기성금 지급 계약부서</td> <td style="padding: 5px;">→</td> <td style="padding: 5px;">15일 이내 기성금 지급 원·하도급자</td> <td style="padding: 5px;">→</td> <td style="padding: 5px;">5일 이내 지급사 실 발주기관 통보 원도급자</td> <td style="padding: 5px;">→</td> <td style="padding: 5px;">통장사본 등 지급사실 확인 공사부서</td> <td style="padding: 5px;">→</td> <td style="padding: 5px;">미지급시 직접 대금지급 등 조치 공사부서</td> </tr> <tr> <td colspan="9" style="padding: 5px;">감사부서(점검 및 평가)</td> </tr> </table> <p><input type="checkbox"/> 부서별 추진사항</p> <ul style="list-style-type: none"> < 계약부서 > <ul style="list-style-type: none"> - 건설법 제35조 등에 의해 하도급자에게 대금을 직접지급 등의 조치 < 공사부서 > <ul style="list-style-type: none"> - 대금지급 사실 확인 : 통장사본 및 대면질문 등 15일 이내 지급여부 확인 - 대금 미지급 등 위법 사항 발견시 시정조치 및 계약부서 통보 < 도시기반시설본부 > <ul style="list-style-type: none"> - 하도급 대가지급 확인시스템 구축 < 감사부서 > <ul style="list-style-type: none"> - 이행실태 점검 - 부서별·기관별 목표달성도 평가 		기성금 지급 계약부서	→	15일 이내 기성금 지급 원·하도급자	→	5일 이내 지급사 실 발주기관 통보 원도급자	→	통장사본 등 지급사실 확인 공사부서	→	미지급시 직접 대금지급 등 조치 공사부서	감사부서(점검 및 평가)								
기성금 지급 계약부서	→	15일 이내 기성금 지급 원·하도급자	→	5일 이내 지급사 실 발주기관 통보 원도급자	→	통장사본 등 지급사실 확인 공사부서	→	미지급시 직접 대금지급 등 조치 공사부서											
감사부서(점검 및 평가)																			

3.1.4 하도급대금 지급확인제 관련 지자체 입찰공고문

하도급대금 지급확인제와 관련된 지자체 입찰 공고문을 조사한 결과 서울시와 부산시, 인천광역시 그리고 강원도의 입찰공고문에 하도급대금 지급확인제 관련 사항이 기재되어 있었다. 서울시와 인천시에서는 사업자는 발주자(계약담당자)의 하도급 공사대금 지급 및 수령 확인에 적극 응하여야 하며, 하도급 대금지연 지급 또는 부당지급 할 경우에 대한 처분을 명시하고 있다. 부산시와 강원도는 기성금 및 준공금에 대한 검사 신청시 하도급업체가 시공한 공사금액에 대하여 구분 기재하여 하도급업체, 공사감독관(발주기관 담당자)에게 확인을 받은 후 제출하도록 기재되어 있다.

그밖에 광주광역시나, 대구광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도는 하도급대금 지급확인에 관한 사항이 입찰공고문상에 기재되어 있지는 않으나, 공사계약일반조건 및 특수조건 등을 숙지하고 입찰에 참가해야함을 명시하고 있다.

<표 3-6> 하도급대금 지급확인제 관련 지자체 입찰공고문 현황

구분	시·도(공사명)	하도급대금 지급 확인 관련 내용
지급 확인 기재	서울특별시 (2012년 강동수도사업소 관내 포장도로 굴착복구공사)	8. 하도급계약 관련사항 라. 낙찰을 받은 원도급자(공사계약자)는 계약담당자의 하도급 공사대금 지급 및 수령 확인에 적극 응하여야 함
	부산광역시 (동천 보행전용 교량설치공사)	11. 기타사항 바. 지역업체 활성화와 하도급자 보호관련 사항 ○ 낙찰업체는 기성금 및 준공금에 대한 검사 신청 시에 하도급업체가 시공한 공사금액에 대하여는 구분 기재하여 해당 하도급업체, 공사감독관에게 확인을 받은 후 제출
	인천광역시 (남동구_남촌동 480-1번지 일원 공영주차장 건설공사)	11. 하도급 관련 사항 ○ 낙찰받은 원도급자는 계약담당자의 하도급공사 대금 지급 및 수령 확인에 적극 응하여야 함
	강원도 (강릉시_신리천 생태하천 복원사업)	10. 지역업체 활성화와 하도급자 보호관련 사항 나. 하도급업체의 보호 ① 하도급업체의 기성내역 확인을 위해 낙찰업체는 기성금 및 준공금에 대한 검사 신청시에 하도급업체가 시공한 공사금액에 대하여 구분 기재하여 하도급업체, 공사감독관에게 확인을 받은 후 제출

※ 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도 등의 지자체에서는 관련 사항을 기재하고 있지 않음

3.2 공기업

본 절에서는 공기업의 하도급대금 직접지급 및 지급확인제 운용 현황을 알아보기 위하여 총 23개의 공기업에 대한 공사계약조건과 입찰 공고문 등을 조사하였다.

3.2.1 하도급대금 직접지급 관련 공기업 공사계약조건

공기업의 하도급대금 직접지급에 대한 개별 규정은 공사계약일반조건이나 공사계약특수조건에 두고 있다. 공사계약일반조건은 「건설산업기본법」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」에서 규정하고 있는 하도급대금 직접지급제도의 의무규정에 대한 내용을 담고 있다. 반면에 공사계약특수조건에서는 각 공기업별로 하도급대금 직접지급에 대한 구체적인 내용을 규정하고 있다. 이에 따라 각 공공기관의 공사계약특수조건의 제정유무 및 세부내용을 검토하여 하도급대금 직접지급을 현행 관련 법령 보다 구체적으로 규정하고 있는 기관을 ‘강화’로, 그렇지 않은 기관을 ‘일반’으로 구분하였다(<표 3-7> 참조).

SH공사의 공사계약일반조건은 자체규정이 아닌 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」을 따르고 있으나 공사계약특수조건은 개별적으로 규정하여 하도급대금 직접지급을 강화하는 내용을 담고 있다. 공사계약특수조건 제22조제1항에 따르면 공사에정가격대비 70%미만의 계약의 경우에 하도급대금의 직접지급을 의무화하고, 제2항에서는 계약당사자의 하도급대가지연, 하도급위장신고, 계약갱신미반영, 하도급불법신고로 인하여 SH공사로부터 지적받거나, 하도급심사결과 하도급내용변경요구에 불응한 경우에도 하도급대금의 직접지급을 의무규정으로 하고 있다.

<SH공사 공사계약특수조건>

제22조(하도급대가의 직접지급) ① SH공사가 일반조건 제11절의 “2”의 규정에 의하여 하도급계약을 승인하거나 통보받은 공사 중 계약자로부터 하도급계약자가 시공한분에 해당하는 기성부분에 대한 대가 또는 준공대가를 하도급계약자에게 직접 지급을 요구받은 경우에는 SH공사가 정하는 지급의 방법과 절차에 의하여 이를 직접 하도급계약자에게 지급할 수 있다. 다만, 공사예정가격대비 70%미만인 계약건은 건설산업기본법(이하‘건설법’)제35조 및 동법시행규칙 제29조에 의거 SH공사와 계약상대자간에 하도급계약자에게 직접 지급합이 사전합의 된 것으로 본다.

② 계약상대자가 하도급대가지급지연, 하도급위장신고, 계약갱신미반영, 하도급 불신고로 인하여 SH공사로부터 지적받거나, 하도급심사결과 하도급내용변경요구에 불응한 공사의 모든 하도급대금은 계약상대자가 하도급계약자에게 대가 지급을 의뢰한 것으로 보아 SH공사가 하도급계약자에게 직접 지급한다.

한국토지주택공사의 공사계약일반조건은 제43조에서 하도급대금의 직접지급에 대한 의무규정과 제44조에서 계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지시 하도급대금의 직접지급을 우선한다는 내용을 규정하고 있다. 공사계약특수조건 제28조제2항에서는 계약상대자의 하도급 불공정행위에 대한 공사의 지적 및 하도급내용변경요구에 불응한 경우에 대한 하도급대금의 직접지급을 의무규정하고 있다.

<한국토지주택공사 공사계약일반조건>

제43조(하도급대가의 직접지급 등) ① 공사는 계약상대자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우 「건설산업기본법령」 등 관련법령의 규정에 의하여 체결한 하도급계약중 하수급인이 시공한 부분에 상당하는 금액에 대하여는 계약상대자가 하수급인에게 제39조 및 제40조의 규정에 의한 대가지급을 의뢰한 것으로 보아 당해 하수급인에게 직접 지급하여야 한다.

1. 하수급인이 계약상대자를 상대로하여 받은 판결로서 그가 시공한 분에 대한 하도급 대금지급을 명하는 확정판결이 있는 경우
2. 계약상대자가 파산, 부도, 영업정지 및 면허취소 등으로 하도급대금을 하수급인에게 지급할 수 없게된 경우
3. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 또는 「건설산업기본법」에 규정한 내용에 따라 계약상대자가 하수급인에 대한 하도급대금 지급보증서를 제출하여야 할 대상 중 그 지급보증서를 제출하지 아니한 경우

제44조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지)

⑥ 제5항의 경우 공사는 선금잔액과 기성부분에 대한 미지급액을 상계하여야 한다. 다만, 「건설산업기본법」 및 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 의하여 하도급대금 지급보증이 되어 있지 않은 경우로서 제43조제1항의 규정에 의하여 하도급대가를 직접 지급하여야 하는 때에는 우선적으로 하도급대가를 지급한 후 기성부분에 대한 미지급액의 잔액이 있을 경우 선금잔액과 상계할 수 있다.

<한국토지주택공사 공사계약특수조건>

제28조(하도급대가의 직접지급) ① 공사가 일반조건 제42조에 의하여 하도급계약을 승인하거나 통보받은 공사 중 계약상대자가 하수급인이 시공한분에 해당 하는 기성부분에 대한 대가 또는 준공대가를 하수급인에게 직접 지급을 요구 하는 경우에는 공사가 정하는 지급의 방법과 절차에 의하여 이를 직접 하수급인에게 지급할 수 있다.

② 계약상대자가 하도급대가지급지연, 하도급위장신고, 계약갱신미반영, 하도급 불신고로 인하여 공사로부터 지적받거나, 하도급심사결과 하도급내용변경요구에 불응한 공사의 모든 하도급대금은 계약상대자가 하수급인에게 대가지급을 의뢰한 것으로 보아 공사가 하수급인에게 직접 지급한다.

한국가스공사의 공사계약일반조건 제45조와 제46조에서도 하도급대금의 직접지급에 대한 의무규정과 계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지시 하도급대금의 직접지급을 우선하는 규정을 두고 있다. 공사계약특수조건 제5조에서는 하도급대금 직접지급합의서의 의무제출과 계약상대자가 공사와 동일조건으로 하도급대금을 지급하지 않는 경우에 하도급대금을 직접 지급할 수 있도록 규정하고 있다.

<한국가스공사 공사계약특수조건>

제 5 조(협력업체 대금의 직접지급 및 합의서 제출) ①계약상대자가 당공사와 계약된 공사의 일부를 제3자(이하 “협력업체”라 한다)에게 하도급하고자 할 경우에는 <별첨양식 2>에 의한 하도급 대금의 직접지급 합의서를 당공사에 제출하여야 한다. 다만, 계약상대자가 당공사와 동일한 지급조건(대가지급 방법, 결제기간, 지급시기 등)으로 지급할 것을 약속하는 내용을 제출하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤계약상대자가 당공사와 같은 지급조건으로 협력업체에게 대가를 지급하지 아니한 것으로 확인될 경우에는 당공사가 협력업체에게 대가를 직접 지급할 수 있으며 그 위반사실을 관계 행정기관에 통보한다.

인천국제공항공사에서도 공사계약일반조건 제43조와 제44조에서 하도급대금의 직접지급에 대한 의무규정과 계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지시 하도급대금의 직접지급을 우선하는 규정을 두고 있으며, 시설공사계약 특수조건(동반성장) 제10조에서는 계약상대자의 하도급대금 직접지급에 대한 노력과 이에 대한 입찰시 가점 등의 혜택 부여에 대하여 규정하고 있다.

<인천국제공항공사 시설공사계약 특수조건(동반성장)>

제10조(하도급 대금의 직접지급) ①계약상대자는 하수급인의 권익보호를 위하여 발주처가 하수급인에 대하여 하도급대금을 직접 지불할 수 있도록 노력하여야 하며, 적격심사시 제출된 하도급대금 직접지불대상에 해당할 경우에는 계약상대자는 발주처가 직접지급할 수 있도록 조치하여야 한다.

②하도급대금 직불 활성화를 위하여 계약상대자가 발주처에 하도급대금 직접지불을 자발적으로 요청하여 직접지불된 건수에 따라 입찰시 가점 등 혜택을 부여할 수 있다. 다만, 적격심사시 제출된 하도급대금 직접지불대상의 경우에는 혜택을 부여하지 아니한다.

한국동서발전, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국철도시설공단의 공사계약일반조건에서는 하도급대금의 직접지급에 대한 의무규정과 계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지시 하도급대금의 직접지급을 우선하는 규정을 두고 있다. 그밖에 한국수자원공사의 공사계약특수조건에서는 하도급계약시 하도급대금 직접지급을 용인하는 사항과 하도급대금 직접지급 요건 발생에 대한 규정을 두고 있고, 한국도로공사의 공사계약특수조건(Ⅰ·Ⅱ)에서는 하도급대금 지급규정의 위반시 직접지급에 대한 사항과 하도급대금 직접지급시의 관련 서류 등에 대해 규정하고 있다. 한국철도시설공단의 공사계약특수조건에서는 하도급대금의 직접지급을 우선하는 규정을 두고 있다.

<표 3-7> 하도급대금 직접지급 관련 공기업 공사계약조건 현황

구분	기관명	하도급대금 직접지급 관련 규정
강화	SH공사	공사계약특수조건 제22조(하도급대금의 직접지급) 제39조(하도급의 승인 등) 제5항
	한국토지주택공사	공사계약일반조건 제43조(하도급대금의 직접지급 등) 제44조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지) 제6항
		공사계약특수조건 제16조(시공관리대장 작성 등) 제2항 제25조(하수금의 승인 등) 제7항 제28조(하도급대가의 직접지급)
	한국가스공사	공사계약일반조건 제45조(하도급 대가의 직접 지급) 제46조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지) 제6항
		공사계약특수조건 제5조(협력업체 대금의 직접지급 및 합의서 제출)
인천국제공항공사	공사계약일반조건 제43조(하도급대가의 직접지급 등) 제44조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지) 제6항 시설공사계약특수조건 제10조(하도급 대금의 직접지급)	
일반	한국동서발전	공사계약일반조건 제53조(하도급대금의 직접지급 등) 제54조(계약상대자의 책임 있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지) 제6항
	한국수자원공사	공사계약일반조건 제43조(하도급대금의 직접지급 등) 제44조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지) 제6항
		공사계약특수조건 제24조(하도급계약) 제1항제7호 제24조의2(하도급대금의 직접지급) 제24조의3(하도급의 승인등) 제6항
	한국도로공사	공사계약일반조건 제43조(하도급대가의 직접지급 등) 제44조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지) 제6항
		공사계약특수조건(Ⅰ) 제6조의2(하도급 대금의 직접지급 등) 제4항
공사계약특수조건(Ⅱ) 제7조(하도급관련 서류의 제출) 제1항제2.4호 및 제5호 제7조의3(하도급의 승인등) 제6항		
한국철도시설공단	공사계약일반조건 제43조(하도급대가의 직접지급 등) 제44조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지) 제6항 공사계약특수조건(Ⅱ) 제4조(선금의 반환) 제3항	

3.2.2 하도급대금 직접지급 관련 공기업 입찰공고문

공기업의 하도급대금 직접지급제도에 대한 운용 현황을 알아보기 위하여 총 23개의 공기업에 대한 입찰공고문을 검토한 결과 5개의 공기업에서 하도급대금 직접지급제도에 대하여 명시하고 있다.

<표 3-8> 하도급대금 직접지급 및 지급확인 관련 공기업 입찰공고문 현황

입찰공고문에 기재(5개 기관)	입찰공고문에 미기재(18개 기관)
한국동서발전, 한국토지주택공사, SH공사, 서울메트로, 인천국제공항공사	한국전력공사, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국수자원공사, 한국가스공사, 한국도로공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국지역난방공사, 한국마사회, 한국공항공사, 한국석유공사, 대한석탄공사, 한국관광공사, 한국조폐공사, 한국광물자원공사

입찰공고문에 수급인과 하수급인의 협의를 통한 ‘하도급대금 직접지급 합의서’의 제출을 원칙으로 시행하는 공기업은 한국동서발전 및 SH공사와 서울메트로였다.

한국동서발전은 300억원 미만의 공사에 대하여 하도급대금 직접지급을 의무적으로 시행하고 있으며, 2011년 3월 기획재정부에서 발표된 ‘공공기관의 공정한 사회 실천방안’의 불공정 하도급 개선방안에 따라 하도급대금 직접지급 대상공사를 확대할 계획을 가지고 있다(<표 3-9> 참조). 이에 따라 공사의 입찰공고문 전면 상단에 하도급대금 직접지급제의 원칙을 명시하고 있다.

<표 3-9> 기획재정부 ‘공공기관의 공정한 사회 실천방안’-불공정 하도급 개선

② 불공정 하도급 개선

- (정책방향) 하도급 대금 지급확인제 내실화, 분리발주 확대 등을 통해 불공정한 하도급 거래를 개선
 - (하도급 대금 적정 지급) 하도급 대금 지급확인제의 실효성을 제고하고, 하도급 대금 직불제 대상공사 확대
 - (과도한 저가입찰 방지) 입찰가에 대한 발주기관의 심의를 강화하고, 불합리한 저가입찰 제한 규정을 계약서에 반영
 - (공사 분리발주 확대) 기관별 특성, 공사의 성격* 등을 고려한 분리발주를 활성화함으로써 중소기업의 직접 참여기회 확대
 - * 공사 성격상 표준화된 시공이거나, 단순공종을 반복 시공하는 경우
 - (동반성장 협약 체결) 공공기관의 인식 전환 및 자발적 이행 유도를 위해 ‘동반성장 및 공정거래 협약’ 체결 및 이행 독려
 - (선금 적정 지급) 하도급 업체의 자금 적기 조달을 위해 선금수령 사실 통보 및 선금 직불제 도입·활성화

※ 정부 입찰·계약 집행기준 개정('11년 상반기)

- 수급자가 발주기관으로부터 선금을 수령할 경우, 5일 이내에 하도급자에 대해 선금수령 사실을 의무적으로 통보
- 수령한 선금을 하도급자에게 미지급시, 발주기관이 직접 지급 가능

SH공사와 서울메트로는 하도급 관련사항에 원도급자의 하도급대금 직접지급에 대한 적극적 노력과 하도급 계약시 하도급대금 직접지급의 원칙을 명시하고 있는 등 서울시의 2011년 2월 ‘하도급 부조리근절 종합대책’에 맞춰 하도급대금 직접지급제도를 적극 운용하는 것으로 조사되었다.

한국토지주택공사와 인천국제공항공사는 입찰유의사항에서 공사계약 일반조건의 하도급대금 직접지급의 의무규정에 대해 기재하고 있다.

<표 3-10> 하도급대금 직접지급 관련 공기업 입찰공고문 현황

구분	시·도(공사명)	하도급대금 직접지급 관련 내용
직불 원칙 기재	<p>한국동서발전 (울산 #4 복합화력 Yard 건설공사)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본 입찰은 계약상대자가 제3자에게 계약의 일부를 하도급 하고자 하는 경우에는 <u>하도급 직불제를 시행</u> ○ 본 입찰에 참여하고자 입찰신청서를 제출한자는 하도급거래 공정화에 관한 법률 제14조 1항 2호 및 건설산업기본법 제35조 2항 1호에 의거 <u>하도급 대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 합의한 것으로 간주</u> ○ 본 입찰에 참여한 자가 “하도급 직불제 합의 각서”를 제출하지 않을 시 하도급 시행을 하지 않을 것으로 간주하며, 향후 계약 체결 후 하도급 승인은 불허함
	<p>SH공사 (연남동 보금자리주택 건설공사)</p>	<p>10. 하도급 관련사항</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 원도급자는 3자간(발주자, 원도급자, 하도급자) 하도급 대금 직접 지급 합의 등을 통하여 대금의 적기 지급 및 하도급자의 보호를 위하여 적극 노력하여야 함 ○ 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준에 따라 원도급자의 하도급대금 미지급 사실이 확인된 경우 공사대금에서 미지급금을 공제하고 하도급자에게 대금을 직접 지급 ○ 하도급거래공정화에 관한 법률 제14조 및 동법 시행령 제4조, 건설산업기본법 제35조 및 동법시행규칙 제29조에 해당될 경우에는 하도급 대금을 직접 지급할 수 있으며, <u>하도급 계약시 하도급 대금 직불을 원칙으로 함</u>
	<p>서울메트로 (2012년 3호선 궤도시설 유지보수공사)</p>	<p>11. 청렴계약 이행 및 하도급계약 등의 특수조건</p> <p>라. <u>하도급은 직불제 원칙이며</u> 수급인은 3자간(발주자, 수급인, 하수급인) 하도급 대금 직접 지급합의 등에 적극 협조</p> <p>마. 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행안부 예규 제344호, 2010.12.30)에 따라 수급인의 하도급대금 미지급사실이 확인된 경우 공사대금에서 미지급금을 공제하고 하수급인에게 대금을 직접 지급</p>
직접 지급 요건 기재	<p>한국토지주택공사 (부산 해운대1단지 조명기구 교체공사)</p>	<p>7. 입찰유의사항</p> <p>차. 공사계약일반조건 제43조제1항의 요건이 발생할 경우 하도급대금을 직불함</p>
	<p>인천국제공항공사 (수하물처리시설 유지관리용역(5기))</p>	<p>10. 입찰유의사항</p> <p>라. 하도급에 관한 사항(하도급이 있는 경우)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 공사계약일반조건 제43조 제1항의 요건이 발생될 경우에는 하도급대금을 직불함

3.2.3 하도급대금 지급확인제 관련 공기업 공사계약조건

공기업의 하도급대금 지급확인제에 대한 규정은 공사계약일반조건이나 공사계약특수조건에 두고 있다. 공사계약일반조건 및 공사계약특수조건은 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」에서 규정하고 있는 하도급대금 지급확인제의 내용과 동일하다. 공사계약일반조건에는 계약상대자의 하도급대금 지급기한 및 방법, 대금 지급내역에 대한 발주기관에 통보 기한, 발주기관의 대금 지급내역과 수령내역의 비교·확인을 규정하고 있고 공사계약특수조건에서는 일반조건보다 구체적으로 선금분배 및 증빙서류 제출 기한, 발주기관의 확인 등을 규정하고 있다.

단, SH공사의 경우에는 선금수령 후 10일 이내에 하수급인에게 선금을 지급해야 하며, 인천국제공항공사의 경우에 계약금액이 2천만원 미만의 공사에는 하도급대금 지급확인제를 적용하지 않는 규정이 추가되어 있다.

<SH공사 공사계약일반조건>

제24조 (하도급계약자에 대한 선금지급) ① 계약상대자는 선금사용계획서에 의하여 선금지급이 해당되는 하도급계약자에게 우리공사로 부터 받은 내용과 비율을 적용하여 선금을 지급받은 날로부터 10일 이내에 공사로부터 받은 결제비율대로 지급해야 한다.

<LH공사 공사계약일반조건>

제27조(하수급인에 대한 선금지급)

② 계약상대자는 선금수령일로부터 20일 이내에 하수급인에게 선금배분 하였음을 증빙하는 서류를 공사에 제출하여야 하며 공사는 계약상대자의 선금배분 내역과 하수급인으로부터 제출받은 수령내역을 상호 비교·확인하여야 한다.

<인천국제공항공사 시설공사계약 특수조건(동반성장)>

제3조(적용대상 및 기준)

3. 동반성장 특수조건 제8조에 규정된 대금지급 확인에 관한 사항은 계약금액 2천만원 미만의 공사에는 적용하지 아니한다.

<표 3-11> 하도급대금 지급확인 관련 공기업 공사계약 조건 현황

기관명	조항	하도급대금 지급 확인 관련 규정
한국동서발전	공사계약일반조건 제16조(현장감독) 제6항 제27조의2(하도급대금 지급 확인)	· 현장감독원의 하도급대금 지급내역 확인 · 하도급대금 15일 이내 현금 지급 · 대금 지급내역 5일 이내 발주기관에 통보 · 계약담당직원의 대금 지급내역과 수령내역 비교·확인
SH공사	공사계약특수조건 제24조(하도급계약자에 대한 선금지급) 제39조(하도급의 승인 등) 제10·11항	· 선금수령 후 10일 이내 하수급인 선금분배 및 문서 통보, 선금사용계획서 제출 · 하도급대금 15일 이내 현금 지급 · 대금 지급내역 5일 이내 발주기관에 통보
한국토지주택공사	공사계약일반조건 제16조(공사감독자) 제6항 제43조의2(하도급대금 등 지급 확인)	· 공사감독자의 하도급대금 지급내역 확인 · 하도급대금 15일 이내 현금 지급 · 대금 지급내역 5일 이내 발주기관에 통보 · 계약담당직원의 대금 지급내역과 수령내역 비교·확인
	공사계약특수조건 제16조(시공관리대장 작성 등) 제2항 제27조(하수급에 대한 선금지급) 제2항	· 시공관리대장을 통한 계약상대자의 시공참여자 공사비 지급실태 수시확인 · 선금수령 후 20일 이내 하수급인 선금분배 증빙서류 제출 및 공사 수령내역 비교·확인
한국수자원공사	공사계약일반조건 제16조(공사감독관) 제6항 제43조의2(하도급대금 등 지급 확인)	· 현장감독관의 하도급대금 지급내역 확인 · 하도급대금 15일 이내 현금 지급 · 대금 지급내역 5일 이내 발주기관에 통보 · 계약담당직원의 대금 지급내역과 수령내역 비교·확인
	공사계약특수조건 제8조의2(하도급대금의 지급 등)	· 하도급대금 15일 이내 현금 지급 · 공사의 이행여부 확인 요구
한국가스공사	공사계약일반조건 제16조(현장감독직원) 제6항 제45조의2(하도급대금 등 지급 확인)	· 현장감독원의 하도급대금 지급내역 확인 · 하도급대금 15일 이내 현금 지급 · 대금 지급내역 5일 이내 발주기관에 통보 · 계약담당직원의 대금 지급내역과 수령내역 비교·확인
	공사계약특수조건 제5조(협력업체 대금의 직접지급 및 합의서 제출) 제4항	· 협력업체 대금의 지급확인 증빙서류 제출
한국도로공사	공사계약일반조건 제16조(공사감독원) 제6항 제43조의2(하도급대금 등 지급 확인)	· 공사감독원의 하도급대금 지급내역 확인 · 하도급대금 15일 이내 현금 지급 · 대금 지급내역 5일 이내 발주기관에 통보 · 계약담당직원의 대금 지급내역과 수령내역 비교·확인
	공사계약특수조건(Ⅰ) 제6조의2(하도급 대금의 직접지급 등) 제1·2·3항	· 하도급대금 15일 이내 현금 지급 · 공사의 이행여부 확인 요구
한국철도시설공단	공사계약일반조건 제16조(공사감독관) 제6항 제43조의2(하도급대금 등 지급 확인)	· 현장감독원의 하도급대금 지급내역 확인 · 하도급대금 15일 이내 현금 지급 · 대금 지급내역 5일 이내 발주기관에 통보 · 계약담당직원의 대금 지급내역과 수령내역 비교·확인
	공사계약특수조건(Ⅱ) 제1조(선금의 사용) 제5항	· 선금수령 후 20일 이내 하수급인 선금분배 증빙서류 제출 및 공사 수령내역 비교·확인
인천국제공항공사	공사계약일반조건 제16조(공사감독관) 제6항 제43조의2(하도급대금 등 지급 확인)	· 현장감독원의 하도급대금 지급내역 확인 · 하도급대금 15일 이내 현금 지급 · 대금 지급내역 5일 이내 발주기관에 통보 · 계약담당직원의 대금 지급내역과 수령내역 비교·확인
	시설공사계약 특수조건(동반성장) 제3조(적용대상 및 기준) 제3호 제8조(하도급 계약체결 및 대금지급) 제3·4·5·6항	· 계약금액 2천만원 미만의 공사에는 대금지급 확인 미적용 · 대가지급청구서에 하수급 대금지급계획서 첨부 · 대금 지급내역 5일 이내 발주처에 통보(계약상대자) · 대금 수령내역 5일 이내 발주처에 통보(하수급인)

3.2.4 하도급대금 지급확인제 관련 공기업 입찰공고문

하도급대금 지급확인제에 대하여 공기업의 건설공사 입찰공고문을 조사한 결과, 하도급대금 지급확인제 관련 사항이 입찰공고문에 기재된 공기업은 SH공사 및 서울메트로와 인천국제공항공사 등 3개의 공기업인 것으로 조사되었다. 입찰공고문상에서는 주로 수급인은 계약담당자의 하도급대금 지급 및 수령 확인에 적극 협조하여야 한다는 내용이였다.

하도급대금 지급확인에 관한 사항이 입찰공고문상에 기재되어 있는 않은 공기업의 경우 공사계약일반조건 및 공사계약특수조건 등을 숙지하고 입찰에 참가하도록 하고 있다.

<표 3-12> 하도급대금 지급확인 관련 공기업 입찰공고문 기재 현황

공사명	하도급대금 지급확인 관련 내용
SH공사 (연남동 보금자리주택 건설공사)	10. 하도급 관련사항 ○ 낙찰을 받은 원도급자(공사계약자)는 계약담당자의 하도급 공사대금 지급 및 수령 확인에 적극 응하여야 함
서울메트로 (2012년 3호선 궤도시설 유지보수공사)	11. 청렴계약 이행 및 하도급계약 등의 특수조건 바. 낙찰을 받은 수급인은 계약담당자의 하도급 공사대금 지급 및 수령 확인에 적극 응하여야 함
인천국제공항공사 (수하물처리시설 유지관리용역(5기))	10. 입찰유의사항 바. 기타사항 ● 하도급대금 지급계획, 하도급대금 수령사실 등 공사계약일반조건의 내용을 반드시 이행하여야 하며, 동 사항의 불이행시 대금지급신청이 제한 될 수 있음

4. 하도급대금 직접지급제도의 실효성 제고 방안

(1) 하도급대금 직접지급제도의 확대 운영

현행 하도급대금의 지급과정에서 불공정한 수급인의 행태에 비추어 불 때 발주자가 하수급인에게 하도급대금을 직접 지급하는 것은 매우 유효적절한 수단이라고 할 수 있다. 제3장에서 전술한바와 같이 하도급대금의 지급의 안전성을 확보하기 위해서 서울시 및 SH공사 등에서는 하도급대금 직접지급을 확대 실시하고 있으며 하도급대금 직접지급의 요건 발생을 파악하기 위하여 하도급대금 지급확인제를 적극적으로 실시하고 있다. 서울시의 경우 직접지급제도의 유효성이 높음을 인정하여 하도급대금 직접지급을 합의하여 공사를 계약할 경우 하도급계약서를 동시에 제출하도록 하여 하도급대금의 직접지급을 선급금 지급에도 확대 시행하는 방안을 검토하고 있다. 또한 하도급대금을 직접지급함을 공사계약 특수조건에 반영함으로써 하수급인이 직접지급제도 내용을 충분히 인지하고 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하여 2012년에는 90%이상의 공사에서 하도급대금이 직접 지급될 수 있도록 목표를 설정하고 있다. SH공사의 경우도 공사에정가격대비 70% 미만으로 계약된 공사의 경우 하도급대금 직접지급을 의무화하고 있으며, 더 나아가 수급인의 하도급대가지연지급과 하도급위장신고 및 갱신된 계약내용을 반영하지 않는 등의 행위가 발생할 경우와 하도급불법신고로 인하여 SH공사로부터 지적받거나, 하도급심사결과 하도급내용변경요구에 불응한 경우에 대해서도 하도급대금의 직접지급을 의무규정으로 하고 있다. 이러한 지자체 및 공기업의 하도급대금 직접지급제도의 활용이 높아지는 것은 발주된 공사의 원활하고 안전한 수행을 위해서는 공정한 하도급대금의 지급이 매우 중요하다는 인식에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 따라서 각 지방자치단체 및 공기업을 비롯한 국가기관에

서 발주한 건설공사에서 하도급대금 직접지급제도가 더욱 확대되어 시행되어져야 할 필요가 있다.

(2) 하도급대금 지급을 명하는 확정판결을 하도급법에 직접지급 의무화 사유로 규정

하도급대금 직접지급의 사유로서 하도급대금의 지급을 명하는 법원의 확정판결이 있는 경우에 관하여 건설산업기본법 제35조제2항제2호, 국가계약법규 공사계약일반조건 제43조제1항제1호 및 지방계약법규 공사계약일반조건 XI-2-가항제1호에 규정되어 발주자가 하도급대금을 직접 지급하도록 하고 있다.

건설산업기본법은 하도급대금의 지급을 명하는 확정판결을 받은 경우에 대하여 발주자가 직접 지급할 수 있는 요건인 제35조제1항에서 삭제되고 발주자가 의무적으로 직접 지급하여야 하는 사유가 규정된 제35조제2항으로 이전하여 2009년 12월 29일에 개정된 바 있다.

건설산업기본법 제35조의 개정 취지는 하도급대금의 지급을 둘러싸고 분쟁이 발생하여 하도급대금 지급을 명하는 법원의 판결이 있더라도 수급인의 자금사정이 원활하지 못하거나 수급인의 하수급인에 대한 감정적 사유로 인해 하도급대금의 지급이 원활하게 이루어지지 않을 가능성을 방지하고자 하는 것이다.

현행 하도급법은 확정판결이 있는 경우를 직접지급 사유로 규정하고 있지 않은 바, 따라서 건설산업기본법의 개정취지에 비추어 한편 하도급법 제14조에도 하도급대금 지급을 명하는 확정판결을 직접지급의 사유로 추가할 필요성이 있다.

(3) 공공공사에서 하도급대금 지급을 1회 이상 지체할 경우 및 하도급대금 지급보증서 미발급 시 발주자의 직접지급 의무화

건설산업기본법에서는 국가·지방자치단체 및 정부투자기관이 발주한 건설공사에서 수급인이 하도급대금을 지급을 1회 이상 지체하는 경우 발주자가 일정한 절차에 따라 하도급대금을 직접 지급할 수 있는 것으로 규정(건설법 제35조제1항제3호가목)하고 있으나 이 경우 발주자는 하도급대금 직접지급 의무를 지는 것은 아니며, 하수급인 보호의 필요성이 인정되어야 하고 하수급인의 직접지급 청구나 수급인의 시정조치요구 등 일정한 절차를 따라야 하는 등 발주자의 재량사항에 속한다. 수급인이 하도급대금을 지급하지 않는 것을 사유로 의무적인 직접지급이 이루어지기 위해서는 하도급대금 지급의 지체가 2회 이상 있어야 비로소 발주자는 하도급대금을 직접지급할 의무를 부담하게 된다(건설법 제35조제2항제2호, 하도급법 제14조제1항제3호).

공공건설공사의 관행은 민간건설공사에 폭넓은 영향을 미치므로, 공공 발주자가 하도급지급에 관한 불법행위를 엄격하게 규제하는 것은 우리나라 전반의 하도급 문화를 개선하는 효과를 기대할 수 있으므로 공공발주 건설공사에 있어서는 보다 강화된 규제를 부과할 필요성이 있다. 따라서 국가·지방자치단체 및 정부투자기관이 발주하는 건설공사에서는 수급인이 하도급대금의 지급을 1회만 지체하는 경우에도 발주자에게 하도급대금 직접지급 의무를 부과하는 것은 타당하다.

건설산업기본법과 하도급법에서는 수급인에게 하도급대금지급 보증서를 하수급인에게 교부할 것을 규정하고 있다. 이에 따라 수급인은 하도급 계약시에 하수급인에게 법령이 정하는 기관이 발급하는 하도급대금의 지급을 보증하는 보증서를 교부하여야 한다(건설법 제34조제2항, 하도급법 제13조의2제1항 참조). 그러나 대한전문건설협회의 전문건설업실태조사(2011년)에 의하면 수급인은 지급보증을 하지 않는 사례가 적지 않은 것으로 조사되고 있다.

수급인의 하도급대금 지급보증서 교부율은 지급보증서 교부 대상공사에 해당하는 공공공사에서는 47.9%, 민간공사 경우 43.7%가 지급보증서를 교부받은 적이 없다고 응답하고 있다. 지급보증서 교부 대상공사의 지급보증서 미교부 사유로는 수급인의 지급보증서 교부 거부 사유가 36.2%였으며, 하수급인이 계약이행보증을 하지 않아 하도급대금 지급보증서를 교부받지 못했다는 응답은 10.2%에 불과한 것으로 조사되어 하도급거래에 있어서 하수급인의 계약이행보증을 거의 의무적이라고 할 수 있는데 반하여 수급인의 지급보증행위는 담보되지 않는 사례가 많은 것으로 조사되고 있다. 수급인에 대해서 하도급대금 지급보증서를 하수급인에게 교부할 것을 의무화하고 있는 것은 발주자가 수급인에게 공사대금을 지급했음에도 불구하고 수급인의 귀책사유로 실제로 공사를 수행한 하수급인에게 공사대금을 지급하지 않는 경우에 대하여 하수급인을 보호하려는 제도인 것이다. 이러한 제도의 취지에 비추어 볼 때 하도급계약 체결 후 일정기간 이내에 하수급인이 수급인으로부터 하도급대금 지급보증서를 교부받지 못한 것을 발주자가 확인한 경우에 대하여 하도급대금을 발주자가 직접 하수급인에게 지급하도록 하는 것은 매우 타당하다고 할 수 있다.

이를 위해서는 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 발주한 건설공사에 대하여 발주자에게 하도급대금의 직접지급 의무를 부과하는 사유를 규정하는 건설산업기본법 제35조제2항을 개정하여 수급인이 1회 이상 하도급대금의 지급을 지체한 경우와 하도급대금지급 보증서의 미발급의 경우에 발주자가 의무적으로 직접 지급하도록 하여야 할 것이다. 또한 정부계약법 공사계약일반조건 제43조제1항 및 지방계약법 공사계약 일반조건 XI-2-가항에 규정된 직접지급 사유로 계약상대자가 하도급대금의 지급을 1회 이상 지체한 경우를 추가하여야 한다.

(4) 공공공사에서 수급인이 발주자로부터 받은 현금 비율 미만으로 하도급대금을 지급할 경우 직접지급 의무화

건설산업기본법 제34조제1항은 수급인이 하도급대금을 지급함에 있어 현금을 결제수단으로 할 것을 규정하고 있으며 다른 예외를 인정하고 있지 않아 원칙적으로 현금으로 지급해야 한다. 또한 하도급법 제13조제4항은 수급인이 하도급대금을 지급함에 있어서 수급인이 발주자로부터 지급받은 현금비율 미만으로 지급하지 말 것을 규정하고 있는 바, 수급인이 현금으로 공사대금을 받은 때에는 하도급대금도 반드시 현금으로 지급하여야 한다고 것이 규정의 취지이다. 그러므로 공사대금 전액을 현금으로 결제하는 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관과 도급계약을 체결한 수급인은 하도급대금도 전액 현금으로 지급하는 것이 당연하다. 그러나 대한전문건설협회의 전문건설업실태 조사결과에서 보듯이 조사업체의 34.7%만이 수급인이 발주자로부터 지급받은 현금비율대로 하도급 대금을 현금으로 지급받고 있으며 하도급대금을 어음·대물로 지급받거나 일부만 현금으로 지급받는 경우가 있는 바, 이는 건설산업기본법과 하도급법의 관련 규정을 위반하는 것이 된다. 어음을 지급받은 하수급인은 어음의 만기일까지 보유하고 있다가 환가할 정도의 여유가 없는 경우가 일반적이기 때문에 높은 이자율로 할인해야 한다. 더욱이 할인조차 되지 않는 어음의 경우 만기까지 보유했다라도 수급인이 변제하지 못하는 경우도 있다. 하도급대금을 대물로 지급받은 때에는 현금화가 더욱 어려운 경우이다. 그런데 하도급대금을 어음이나 대물로 지급한 수급인은 무엇이건 하도급대금을 일단 지급했다는 이유로 위법행위를 했다는 죄의식이 부족하며, 하수급인의 입장에서 수급인과의 관계를 중시해야 하는 현실에서 법적조치를 취하기 쉽지 않다. 특히 공사대금을 전액 현금으로 지급하는 국가·지방자치단체 및 정부투자기관이 발주한 건설공사에서 수급인이 하도급대금을 어음이나 대물로 지급한 경우는 하도급대금 미지급과 달리 취급할 사유

가 없다고 하겠다.

따라서 건설산업기본법 제35조제2항에 국가·지방자치단체 또는 정부 투자기관이 발주한 건설공사로서 하도급대금을 일부만 지급하거나 어음·대물 등 대체수단으로 지급하는 등과 같이 수급인이 발주자로부터 지급받은 현금결재비율 미만으로 하도급대금을 지급한 경우 국가 등이 의무적으로 하도급대금을 직접 지급해야 하도록 강제하는 규정을 두는 것이 바람직하다. 또한 국가계약법 공사계약일반조건 제43조제1항 및 지방계약법 공사계약일반조건 XI-2-가항에 발주자로부터 지급받은 현금비율 미만으로 하도급대금을 지급한 경우를 직접지급의 사유로 추가 하여야 할 것이다.¹⁹⁾

(5) 공공공사에서 긴급상황 발생시 하도급대금을 직접 지급할 수 있는 규정 신설

미국에서 발생한 금융위기로 촉발된 세계경제의 침체와 함께 우리나라도 IMF 외환위기를 맞은지 10년 만에 글로벌 금융위기와 유럽국가

19) 행정안전부는 지방자치단체가 발주하는 건설공사로서 하도급대금이 미지급되거나 일부만 지급된 경우 또는 현금을 지급하지 아니한 경우에는 시정조치를 지시한후 수급인이 이행하지 않을 때에는 하도급대금을 직접 지급할 수 있도록 하는 규정을 두고 있다.

<지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규 제277호 2009. 3.)>

제4장 선금 및 대가 지급요령

IV 대가의 지급

5. 건설공사의 하도급대금 지급확인 및 직접지급 등

가. 계약담당자(계약담당자가 사업부서에 위임한 경우 사업부서 담당자를 말한다.)는 4호-아목에 의하여 원도급자로부터 대금지급청구를 받은 경우 하도급자에게 대금을 실제로 지급하였는지 여부를 다음 각목과 같은 방법으로 확인하여야 한다.

1) 하도급자의 대금 수령여부 확인

2) 해당 근로자 중 3명 이상 대금수령여부 확인

나. 계약담당자는 하도급 대금 지급여부 확인결과 자치단체가 공사대금을 지급한 날로부터 15일 이내에 하도급자에게 지급되지 않았거나 일부만 지급된 경우 또는 현금을 지급하지 아니한 경우 즉시 시정하도록 요구하고 요구한 날부터 7일 이내에 시정조치하지 않는 경우 특별한 사유가 없는 한 대가지급 시 이를 공제하고 지급하여야 한다.

다. 계약담당공무원은 나 항목에 의하여 원도급자가 하도급대금을 지급하지 않은 경우로서 원도급자에 대한 대가지급시 미지급금을 공제한 때에는 건설산업 기본법 제 35조에 따라 하도급자에게 대금을 직접 지급한다.

재정위기로 인하여 다시 총체적인 경제위기에 직면해 있다. 경기변동을 완화하고 침체국면에서 벗어나는 데 가장 중요한 정책수단은 총수요 확대이다. 총수요를 확대하는 데 있어서 우리나라의 주요 수출국인 미국, 유럽, 중국도 동반 침체를 겪고 있다는 점과 민간투자의 활력이 상실된 점을 고려할 때 수출과 투자에 기대하기는 어려우므로, 재정책 대외 소비활성화를 통해 총수요를 확대하는 전략이 불가피하다. 재정정책은 한편으로 일자리를 만들어 고용을 창출하고 이를 바탕으로 다시 소비를 활성화시켜 민간투자가 가능한 기반을 형성한다. 재정투자 중 상당 부분이 건설투자에 집중되어 있다. 건설투자의 효과를 기대하기 위해서는 재정사업을 통해 공급되는 대금이 생산경로에 따라 잘 흘러가야 한다. 그런데 경기의 하강기에는 건설공사의 수급인도 악의적인 경우가 아니더라도 여러 가지 이유로 하도급대금을 원활하게 지급하지 못할 상황에 처할 수 있다. 생산주체의 기여에 따른 분배가 잘되지 않는다면 소기의 정책효과를 기대하기 어렵다.

하도급대금 직접지급제도는 이러한 측면에서 유용한 정책수단으로 활용될 수 있다. 즉 재정투자로 공급되는 유동성이 수급인, 하수급인을 거쳐 건설노동자에 이르기까지 원활한 흐름을 유지하여 소비와 투자를 활성화하는 수단이 될 수 있다. 따라서 IMF 외환위기나 이번과 같은 국가적인 비상상황에서는 공공건설공사의 경우 하도급대금 직접지급을 전제로 건설공사를 발주할 수 있는 근거를 마련해 둘 필요성이 있다. 이를 통해 정부투자의 효과 증대, 하수급인 보호는 물론 비상한 상황을 극복하기 위해 많은 노력이 요구되는 시기에 막대한 행정력이 하도급대금이 제대로 잘 지급되는지를 감독하는 데 투입되는 것을 방지할 수 있다.²⁰⁾

20) 정부도 이 번 경제위기 극복을 위한 재정집행의 효율성을 높이는 데 하도급대금의 원활한 지급이 중요하다는 사실을 인식하고 방안을 제시하고 있다. 먼저 행정안전부는 2008년 12월 31일자로 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규 제211호)」을 개정하여 2009년 1월 2일부터 계약담당자가 수급인으로부터 대금지급 청구를 때에는, 하도급대금을 실제 지급하였는지 여부를 확인하고, 자치단체가 공사대금을 지급한 날로부터 15일 이내에 하수급인에게 지급하지 않은 경우, 일부만 지급한 경우, 그리고 현금을 지급하지 않은 경우 즉시 시정을 요구하고 요구한 날로부터 7일 이내에 시정조치 하지 않는 경우 특별한 사유가 없는 한 하수급인에게 하도급대금을 직

구체적인 방안으로는 건설산업기본법 제35조제1항에 국가 등이 직접 지급을 전제로 건설공사를 발주할 수 있는 규정을 신설하고, 이와 연계하여 국가계약법 및 지방계약법상의 공사계약일반조건에 관련 규정을 신설하여야 할 것이다.

(6) 발주자 및 수급인에 대한 제재규정 보완

하도급대금 직접지급의 요건이 성립한 경우 발주자는 하도급대금을 직접 지급하여야 한다. 그리고 수급인은 직접 지급해야 할 하도급대금의 확인 등 발주자가 하도급대금을 지급하는 데 필요한 조치를 이행하여야 한다. 그러나 발주자가 직접지급에 대한 지식의 부족, 절차상의 번거로움이나 수급인과의 관계를 중시하여 하수급인에게 직접지급하지 않고 여전히 수급인에게 공사대금을 지급하거나 하도급대금의 직접지급을 지체하는 경우가 있다.²¹⁾ 수급인 또한 하도급대금의 지급에 필요한 조치를 적극적으로 이행하지 않는 경우가 있을 수 있다.

하도급법은 이러한 경우를 대비하여 하도급대금 직접지급 의무를 위반한 발주자와 하도급대금 직접지급에 필요한 조치를 이행하지 아니하는 수급인에 대하여 하도급대금의 2배를 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다(하도급법 제25조의3제1

접 지급하도록 하고 있다.

국토해양부도 「하도급대금 지급 확인제도」를 도입하여, 발주기관이 수급인의 지급내역과 하수급인의 수령내역을 확인하고 하도급대금을 제대로 지급하지 않은 경우 하도급대금을 직접 지급하도록 하는 방안을 2009년 1월 28일부터 시행하고 있다.

지방자치단체로서는 서울시가 「서울특별시 경제살리기 및 일자리 창출을 위한 특별훈령(2009.01.29, 훈령 제953호)을 통해 발주기관이 하도급대금 지급 여부를 확인하고 정당한 사유없이 하도급대금을 미지급한 때에는 하도급대금을 직접 지급할 수 있도록 하고 있다. 그러나 시간적 급박성과 하도급대금 지급 확인을 위한 행정력 확보의 곤란함, 제도적 장치의 안정성 등을 고려할 때 보다 근본적인 대책이 필요한 것이다.

21) 하수급인이 하도급대금 직접지급을 법령에서 정한 절차대로 요청하였음에도 불구하고 ‘행정절차가 복잡하다는 이유’를 들어 발주자가 기피하거나 ‘발주자가 하도급대금 직접지급제도를 몰라서’ 직접지급 받지 못하였다는 경우가 45.0%에 달하고 있어 발주자의 본 제도의 운용 의지 결여에 의해서도 하도급대금 직접지급제도가 제대로 활용되지 못하고 있는 것으로 조사되고 있다.(대한전문건설협회(2011), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, pp. 148-153)

항제4호 및 제5호). 그런데 하도급법이 하도급대금의 지급에 관한 의무를 위반한 발주자와 수급인에 대하여 제재할 수 있는 근거를 두고 있는 것과 달리, 건설산업기본법은 아무런 제재규정을 두고 있지 않다. 따라서 건설산업기본법에도 발주자와 수급인을 규제하는 규정을 둘 필요성이 있다. 하도급법은 시공·제조·수리 및 용역에 걸쳐 포괄적으로 적용되는 하도급에 관한 일반법이다. 따라서 건설공사에서 직접지급에 필요한 의무를 이행하지 아니하는 발주자 및 수급인에 대한 제재가 가능할 것이다. 그런데 건설산업기본법은 건설에 관한 일반법의 지위를 가지고 있다. 즉 건설산업에 관하여 다른 법률에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 건설산업기본법을 적용한다(건설법 제4조). 건설산업기본법이 건설공사와 관련된 이해당사자인 발주자·수급인 및 하수급인을 포괄적으로 규율하고 있다는 점에서, 하도급대금의 직접지급에 관한 제재에 관한 규정을 건설산업기본법에도 두는 것이 관계자들의 행위에 대한 규범력을 높이고 집행력을 확보하는 데 효과적일 것이다. 일차적으로 시정조치를 하고 이를 이행하지 않을 경우 더 높은 수준의 제재를 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 한편 국가·지방자치단체 및 정부투자기관과 같이 공공기관이 발주한 건설공사의 경우 국가계약법령이나 지방계약법령은 발주자에 대한 제재규정을 두고 있지 않은바, 공공발주자에 대하여는 훈령이나 지침을 통해 의무이행을 강제하는 방안을 고려하는 것이 타당하다.

5. 결론

공사대금은 시공시작 전의 착수금조의 선급금과 착수 후의 공사 단계별 기성금 그리고 공사완성 후의 준공금 등으로 크게 구분하여 지급된다. 대개의 경우 전문건설업체는 현금 유동능력이 크지 못하여 필요한 기업자금을 공사대금에 거의 전적으로 의존하여 회전시키고 있다. 따라서 공사대금이 적기에 원활히 지급되지 않으면, 주어진 공사기간에 수주공사를 완공하는데 금융적 문제가 발생된다. 중소기업의 이러한 경영구조상의 어려움에도 대기업의 하도급공사에 의존하여 경영을 하는 대부분의 중소기업의 경우 부당하게 낮은 금액에 공사를 도급받거나, 대금을 감액당하거나, 제때 대금을 지급받지 못하는 등의 손해를 당하면서도 대기업에 대응할 만한 교섭력을 가지고 있지 못하다. 최근에는 세계경제위기에 따른 국내경기가 악화되는 상황에서 수급인의 하도급대금 지급지연 등의 불공정 하도급거래 행위로 인해 우량한 하도급업체도 수익성 악화와 유동성 부족을 극복하지 못하고 도산하는 사례가 늘고 있다.

따라서 건설공사를 직접 시공하는 중소 하도급 건설업체의 기반 붕괴를 예방하고 건설공사의 품질하락을 방지에 의한 발주자의 재산권을 보호하기 위해서는 수급인의 불공정행위를 억제하여 원활한 하도급대금이 적기에 지급되도록 하는 것이 매우 중요하며 이를 위해서 현행 운용되고 있는 하도급대금 직접지급제도의 실효성이 확보되도록 제도를 개선하고 하도급계약 체결시 발주자의 하도급대금 직접지급을 원칙으로 하는 공사계약을 확대해나가는 것은 매우 유용한 수단이 될 것이다.

- 이종광, 연구위원(jglee@ricon.re.kr)
- 박승국, 책임연구원(skpark@ricon.re.kr)
- 정대운, 연구원(bigluck1@ricon.re.kr)

참 고 문 헌

- 국토해양부(2009), 하도급 대금 어음·대물변제 “뚝”(보도자료 2009.1.29)
- 국토해양부(2009), 불법 하도급대금 지급행위 585건 적발(보도자료 2009.3.10)
- 국토해양부(2012), 「건설하도급대금 지급보증서」 미발급 혐의 6,695건 적발(보도자료 2012.2.27)
- 국토해양부(2012), 적정 공사비 및 하도급대금 확보방안 마련(보도자료 2012.4.25)
- 권재열(2006), 하도급거래 공정성 제고에 관한 소고, 법학논총 제15집, 숭실대학교 법학연구소
- 기획재정부(2011), 공공기관의 공정한 사회 실천방안
- 김진홍(2001), 하도급법상 대금지급보장제도에 관한 고찰, 저스티스 제34권 제1호, 한국법학원
- 김진홍(2001), 하도급법의 법체계상의 지위와 주요내용, 경영법률연구 제1집, 한국경영법률학회
- 대한전문건설협회(2011), 전문건설업 실태조사 분석 보고서
- 서울특별시(2011), 하도급 부조리근절 종합대책
- 이상복(2009), 하도급거래의 개선방안에 관한 연구, 영산대학교 법무대학원, 석사학위논문
- 이준현(2007), 하도급거래에 있어서 수급사업자의 발주자에 대한 하도급 대금 지급청구권, 법조 제56권 제2호 통권 제605호, 법조협회
- 최충단(2009), 하도급대금의 직접지급에 관한 고찰 -특히 건설하도급과 관련하여-, 고려대학교 법무대학원, 박사학위논문