

건설정책리뷰 2015-03

공사참여자에 대한 체불 원인 분석 및 대응방안

박광배

2015. 11

대한 건설정책연구원

요 약

- 건설 현장에서는 다양한 체불이 발생하고 있는데, 체불 방지 및 구제 수단에 대한 검토와 개선의 필요성이 있음
- 건설 현장에서 생산이 하도급방식에 의해서 이루어지고 있고, 하도급자는 시공을 담당하므로 하도급대금 체불이 발생하면 파급효과가 다양하게 나타나게 됨
 - 하도급대금 체불은 생산에 필요한 자재 및 장비를 구매 및 대여하여 사용하고 대가를 지급할 수 없는 상황을 야기함
 - 또한 노동력을 사용하여 생산을 진행하는데, 하도급대금 체불은 건설근로자의 임금체불을 야기하는 가장 중요한 원인이 됨
 - 이런 측면에서 하도급대금 체불을 방지할 수 있는 방안 중심으로 검토함
- 현재 활용되고 있는 하도급대금 직접지급과 하도급대금 지급보증서 활용을 확대·강화하여야 함
 - 하도급대금 직접지급은 하도급자들이 가장 선호하는 수단이며, 체불을 원천적으로 방지할 수 있는 제도로서 실효성이 매우 높음
 - 직접지급 요건을 명시하고 있는 하도급법과 건산법 규정이 불일치하므로 이를 조정하여야 함
 - 건산법 규정이 하도급법 규정보다 직접지급 요건을 보다 현실적으로 명시하고 있는 것으로 판단되며, 이런 측면에서 건산법에서 명시하고 있는 규정처럼 하도급법 규정을 개선하는 것이 필요함
 - 하도급대금 지급보증서 교부는 법에 정한대로 이루어질 수 있도록 관리가 강화되어야 할 필요가 있음
 - 또한 하도급금액 1천만원 이하에는 제도가 적용되지 않고 있는데, 이를 개선하여 모든 하도급공사에 전면적으로 시행되어야 할 것임
 - 이는 소규모 하도급공사에 참여하는 하도급자가 영세하며, 이들에게 하도급공사대금 체불은 치명적인 결과가 야기될 수 있다는 점에서 하도급대금 지급보증서 교부 확대의 필요성이 있음
 - 아울러 지급보증서 교부 면제와 관련하여 건산법 시행규칙과 공정거래위원회 고시가 상이하므로 이를 조정하여야 할 것임

목 차

1. 서론	1
2. 공사 현장 체불 실태 및 발생원인	4
2.1 공사 현장 체불 발생실태	4
2.2 체불 발생원인	16
3. 체불방지 제도 현황	26
3.1 하도급대금 체불 방지제도	26
3.2 자재 및 장비대금 체불 방지제도	30
3.3 임금 체불 방지제도	32
4. 공사 현장 체불 대응방안	37
4.1 공사대금 체불 대응방안	37
4.2 자재 및 장비대금 체불 대응방안	44
4.3 임금 체불 대응방안	45
5. 결론	47

1. 서론

- 건설업 생산과정은 발주자-원도급자-하도급자로 이루어지는 수직적인 도급생산에 의해 진행되는 것이 대부분이라고 할 수 있고, 각 단계는 계약이행과 계약이행에 대한 대가를 지불하는 방식임
 - 발주자로부터 받은 공사대금이 원도급자로부터 하도급자에게 채무이행의 대가로 지급되고, 하도급자는 자재 및 장비업자에게 자재 및 장비대금, 근로자에게는 임금을 지급하는 구조가 일반적임

- 이처럼 수직적인 도급생산이 활용되는 과정에서 상위단계에서 발생하는 사유로 인하여 공사대금이나 자재·장비대금이 체불되거나 근로자의 임금체불이 야기되고 있음
 - 원도급자의 부도·파산 등의 사유로 하도급 공사대금이 체불되는 사례가 있고, 원도급자 및 하도급자에게 발생하는 사유로 인해서 임금체불과 자재 및 장비대금의 체불이 발생하기도 함
 - 특히 생산단계의 상위에 있는 건설업자의 사유로 인하여 야기되는 체불은 하위단계의 생산자가 대처하기는 현실적으로 어려움
 - 이는 협상력(bargaining power)의 격차가 크고, 하위단계 생산자의 수주경쟁이 치열하기 때문이라고 할 수 있음
 - 즉 하도급자는 원도급자의 경영상황과 공사 진행 여부 등에 관하여 파악하기 어려운 구조이며, 체불이 발생하는 경우에도 효과적인 대응이 어려움

- 수직적인 도급구조에 의존한 생산방식으로 인하여 야기되는 문제점을 개선하기 위하여 공공 발주자는 하도급대금 직접지급 및 자재대금 직접지급 등을 시행하고 있기도 함

- 이러한 수단은 생산자 간 교섭력의 차이에서 발생하는 문제를 현실적으로 대처할 수 있는 유용한 수단으로 활용되고 있음
 - 이외에도 원도급자는 발주자로부터 받은 공사대금을 15일 이내에 지급하도록 제도운영이 되고 있고, 당사자 간 합의에 의해 발주자가 하도급대금을 직접 지급하는 제도도 운영되고 있음
 - 자재 및 장비대금도 대금이 원활하게 지급되도록 하기 위해서 하도급자 (또는 원도급자) 사이에서도 지급기한을 정하고 있음
- 체불은 하위단계로 갈수록 피해가 직접적이며, 해결수단도 매우 제한적이라고 할 수 있음
- 공법의 영역인 계약법의 적용을 받는 단계, 즉 공공 발주자와 원도급자 사이에서는 체불 발생이 미미하며 큰 문제가 되지 않음
 - 반면 공공발주 공사라도 원도급자와 하도급가 체결하는 계약과 하도급자와 자재·장비업자가 당사자인 계약, 그리고 근로자와 체결하는 고용계약에서는 체불이 방지되지 못하고 있음
 - 더욱이 하위단계 생산자와 자재·장비업자, 근로자는 영세성과 관련 제도의 미숙지 등으로 구제수단을 효과적으로 활용하지 못하고 있음
 - 정책당국에서도 ‘소액체당금제도’의 시행과 체불에 대한 강력한 제재, 그리고 체불임금 청산을 위한 용자제도 등을 통하여 임금채권을 실효적으로 보장하는 방안을 모색하고 있는 상황임
- 따라서 하위단계 생산자의 계약이행 대가 및 근로자의 노동 제공에 대한 정당한 대가를 확보할 수 있는 실효적이고 현실적인 수단에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있음
- 정책적인 노력에도 불구하고 아직도 생산의 각 단계에서 체불이 발생하고 있는 상황이며, 이에 대한 개선방안 제시가 요구되고 있음

- 이 연구는 앞서 제시한 효과적인 체불 대응방안 모색의 필요성에 따라 수행되었으며, 건설업의 각 생산단계별로 발생하는 체불 원인을 분석하고 대응방안을 모색하는 것을 연구의 목적으로 함
 - 체불에 효과적으로 대응하기 위해서는 체불을 발생시키는 원인을 파악하는 과정이 선행되어야 함
 - 공사대금 체불 및 임금체불, 그리고 자재 및 장비대금 체불이 발생하는 현실적인 요인에 대하여 검토함
 - 이러한 원인 검토가 바탕이 되어야만 효과적인 대응방안 논의가 진행될 수 있음
 - 이 연구는 이러한 논의가 진행되는 과정에서 필요한 자료를 제공하는 것을 목적으로 하고 있음

2. 공사 현장 체불 실태 및 발생원인

2.1 공사 현장 체불 발생실태

- 건설공사는 완공까지의 기간이 장기이며 구매나 용역에 비해 금액도 큰 것이 일반적이므로 체불이 발생할 여지도 크다고 할 수 있음
 - 특히 발주자로부터 대금을 지급받는 원도급자는 공사대금을 받지 못할 가능성이 낮지만, 원도급자와 하도급자 및 그 외의 계약관계에서는 계약이행에 대한 대가가 체불될 여지가 상대적으로 높은 상황임
 - 이런 생산구조는 원도급자에 의한 체불이 발생하는 경우 하도급자 및 자재·장비업자의 연쇄부도가 발생하게 됨
 - 이런 위험을 방지하기 위한 목적에서 하도급대금 지급보증과 발주자가 하도급자에게 하도급대금을 직접 지급하는 제도가 운영되고 있기도 함

- 이런 제도의 운영으로 하도급자가 공사대금 체불에 대처할 수 있는 여지가 개선되었다고 할 수 있으나, 여전히 체불이 발생하고 있는 상황임
 - 체불의 피해자는 협상력이 열위에 있는 건설업자와 자재 및 장비업자, 그리고 건설근로자임
 - 이들은 체불을 사전적으로 예방할 수 있는 현실적인 수단이 전혀 없음
 - 이런 문제를 개선하기 위하여 정책당국에서도 다양한 시도와 강력한 제도 시행 방침을 밝히고 있음

- 국토교통부는 2014년 건설산업의 비정상적 관행 개선을 추진하면서 장비업자 대금 체불에 대해서 적극적으로 대처하겠다는 방침을 밝혔음¹⁾
 - 이를 위해서 2013년 6월부터 시행되고 있는 장비대금 지급보증제도의 정착을 위해서 노력할 계획을 밝힘

1) 2014년 2월 13일 국토교통부 보도자료.

- 또한 공사대금 체불을 해소하기 위한 의지도 천명하고, 상습체불 업체의 명단 공표를 시도하였음²⁾
 - 상습체불 업체 명단 공개는 최근 3년간 2회 이상 대금을 체불하여 행정처분을 받은 건설업체 가운데 체불총액이 3,000만원 이상인 경우임
 - 명단 공개에만 그치지 않고 건설업자의 시공능력평가에 반영하여 실질적인 불이익을 주도록 하였음
 - 이처럼 적극적인 체불 방지가 이루어지는 것은 부실한 건설업체의 고의적인 부도 및 잠적으로 체불이 발생하는 사례가 지속되고 있다는 판단 때문임
- 공정거래위원회에 의하면 2014년 분쟁조정 신청건수는 2,611건, 분야별로는 하도급이 1,402건으로 53.7%의 비중 차지한 것으로 나타났음³⁾
- 2013년 1,212건 대비 15.7%P 증가한 수준
 - 공정거래위원회는 하도급 분쟁 증가요인을 건설경기 침체 때문인 것으로 판단함
- 2013년을 기준으로 서울시가 발주한 건설공사 현장을 대상으로 조사한 부조리사례의 대부분은 각종 체불인 것으로 나타났음(<표 2-1>과 <표 2-2> 참조)
- 체불의 유형은 자재 및 장비대금이 가장 높은 비중을 차지하고 있음
 - 자재 및 장비대금 체불이 체불에서 차지하는 비중은 증가한 것으로 나타났음
 - 현황 조사에서 나타난 문제점에 대응하기 위해서 서울시는 강화된 대책을 시행하고 있음

2) 국토교통부 2014년 5월 13일 보도자료.

3) 공정거래위원회 2015년 2월 3일 보도자료.

<표 2-1> 서울시 하도급 부조리 신고추이(2011-2013)

(단위: 백만원)

구분	신고건수	금액	신고유형별			
			자재·장비	임금	하도급대금	기타
계	883 (100.0%)	13,025	408 (46.2%)	267 (30.2%)	147 (16.6%)	61 (6.9%)
2011년도	309 (100.0%)	3,096	143 (46.3%)	54 (17.5%)	89 (28.8%)	23 (7.4%)
2012년도	326 (100.0%)	4,013	142 (43.6%)	125 (38.3%)	31 (9.5%)	28 (8.6%)
2013년도	248 (100.0%)	5,916	123 (49.6%)	88 (35.5%)	27 (10.9%)	10 (4.0%)

자료: 서울시, 2014년 3월 6일 보도자료.

<표 2-2> 서울시 발주 건설현장의 미지급 현황(2013년)

구분	계	공사대금 미지급	장비(자재) 대금미지급	임금 미지급	기타	
계	248	20	120	84	24	
5백만원 이하	건수(2013년)	118	2	43	51	22
	2013년	48%	10%	36%	61%	92%
	2012년	39%	13%	32%	51%	57%
10백만원 이하	건수(2013년)	27	2	14	9	2
	2013년	11%	10%	12%	11%	8%
	2012년	17%	6%	22%	16%	11%
50백만원 이하	건수(2013년)	70	9	44	17	-
	2013년	29%	45%	37%	20%	-
	2012년	31%	42%	34%	27%	22%
1억 이하	건수(2013년)	17	-	10	7	-
	2013년	6%	-	8%	8%	-
	2012년	6%	13%	5%	4%	7%
1억 초과	건수(2013년)	16	7	9	-	-
	2013년	6%	35%	7%	-	-
	2012년	7%	26%	7%	2%	3%

자료: 서울시, 2014년 3월 6일 보도자료.

- 서울시는 1년 동안 3회 이상 하도급 대금이나 장비·자재대금을 지급하지 않는 상습체불 업체에 대해서는 시정명령 없이 바로 2개월간의 영업정지 처분을 하는 ‘삼진아웃제’를 시행한다는 방침을 밝혔음⁴⁾

- 삼진아웃제는 체불신고된 민원이 해결되더라도 1년 동안 3회 이상 신고 또는 적발된 업체에게 적용됨
 - 이는 종전에는 신고되었더라도 해결된 체불민원을 포함시키지 않았음
 - 이런 방침은 종전 ‘시정명령’ 수준의 처분이 ‘영업정지’ 수준으로 강화된 것임
 - 서울시는 발주하는 모든 공사에 대해서 하도급 대금 지급현황을 실시간으로 확인하는 ‘대금e바로 시스템’을 적용한다는 방침을 밝혔음
 - ‘대금e바로 시스템’은 서울시가 금융기관과 연계하여 공사대금이 입력되면 노무비, 장비대금과 자재대금으로 구분되어 관리됨⁵⁾
- 체불의 가장 큰 피해자는 근로자라고 할 수 있으며, 이런 인식에서 임금채권을 실효적으로 보장하고 있음
- 근로소득으로 생계를 유지한다는 측면에서 가장 직접적인 피해자라고 할 수 있고, 생산수단을 소유하지 못하고 있다는 점에서 다른 수단을 통한 소득 창출방법이 없음
 - 임금채권에 관해서는 국세와 지방세 등 공익목적 재원보다 선순위 채권임
- 이러한 점을 반영하여 임금체불근로자의 보호를 위한 ‘소액체당금제도’가 2014년 7월부터 시행되고 있음
- 체당금제도는 임금을 받지 못한 퇴직근로자를 위해 정부가 사업주를 대신하여 체불 임금 등의 일정 부분을 먼저 지급, 지급한 금액 한도 내에서 사업주에게 구상권을 행사하는 제도
 - 일정 부분은 최종 3월분의 임금, 최종 3년간의 퇴직금으로 하며 최대 1,800만원임

4) 서울시 2015년 5월 21일 보도자료.

5) 대금e바로시스템은 발주자인 서울시와 금융기관이 연계된 시스템이라는데 특징이 있다. 하도급대금 및 자재·장비대금, 노무비 등의 지급이 연계된 금융기관을 통해서 이루어지는 체계로 구성되어 있다.

- 기존 '체당금제도'는 사업주가 재판상 파산 또는 회생절차 개시결정을 받거나, 지방고용노동관서장이 사실상 도산 인정을 한 경우에만 지원 대상이 되었음
 - 이 제도는 취지를 실현할 수 있는 여건이 현실적으로 매우 미흡하였기 때문에 '소액체당금제도'가 신설되었음
 - 이에 따라 임금을 받지 못한 퇴직근로자는 법원으로부터 체불임금에 대한 집행권원을 받은 경우 300만원까지 먼저 지급받고, 정부가 사업주에게 구상권을 행사하게 됨
 - 이 제도의 시행으로 무등록 건설업자에게 고용되어 임금체불을 당한 건설근로자도 임금을 받을 수 있는 여건이 마련되었음
- 이에 더해서 매출·생산 등의 일시적인 어려움으로 임금을 지급하지 못한 사업주를 지원하기 위한 제도로 '체불사업주 용자제도'도 시행되고 있어서 임금채권을 확보할 수 있는 여건이 개선되었음
- 공사대금 및 임금체불을 해결하기 위해서 관련 정책당국에서 강력한 제도 시행방침과 제도개선을 하고 있음에도 불구하고 체불이 근절되지 못하고 있음
- 건설공사 현장에서 발생하는 체불에 효과적인 대응방안을 모색하기 위해서는 체불의 실태를 파악하는 것이 필요함
 - 체불실태 파악은 공사대금 체불, 자재 및 장비대금 체불, 그리고 임금 체불로 구분하여 제시함

2.1.1 공사대금 체불실태⁶⁾

6) 원도급자는 공사대금을 발주자로부터 받고 하도급자는 원도급자에게 기성대가를 받게 되는데, 일반적으로 체불은 발주자와 원도급자 사이에서보다는 원도급자와 하도급자 사이에서 발생한다. 따라서 공사대금 체불은 하도급대금 체불에 한정한다.

- 국토교통부가 2015년 9월 3일부터 11일까지 소속·산하기관의 모든 현장을 대상으로 조사한 결과 10.6억원의 공사대금 체불이 있는 것으로 조사되었음⁷⁾
 - 이들 현장에서의 공사대금체불은 하도급대금체불이라고 할 수 있음
- 종합건설업자가 수행한 1건 공사에는 평균적으로 2개의 하도급 공사가 이루어지고 있는 것으로 나타남
 - 현행 건설산업기본법 제29조(건설공사의 하도급 제한)는 수급인은 도급받은 공사의 일부를 같은 업종의 건설업자에게 하도급하지 못하도록 금지하고 있음
 - 종합건설업자가 도급받은 공사가 하도급에 의해서 이루어지고, 하도급은 업종이 같지 않은 전문건설업자에 의해서 이루어진다는 가정을 하면 1건 종합공사에는 평균적으로 2개의 하도급 공사가 수반되는 것으로 판단됨

<표 2-3> 원도급과 하도급 계약건수 추이

(단위: 건)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
종합건설업자 계약실적(A)	78,508	75,665	76,523	74,295	73,434
전문건설업자 하도급 계약실적(B)	141,870	146,123	150,473	145,042	153,404
B/A	1.807077	1.931184	1.966376	1.952244	2.089005

자료: 통계청.

- 하도급공사대금이 체불되는 유형으로 가장 일반적인 것은 원도급자의 부도 및 파산이라고 할 수 있음
 - 경기침체 등으로 인하여 공사의 발주량이 감소하게 되는데, 이런 상황에서는 가격경쟁이 더욱 치열하게 발생할 수밖에 없음

7) 2015년 9월 17일 국토교통부 보도자료, 이 규모에는 대금지급이 제한적인 법정관리 현장이 제외되었으며, 48개 현장을 조사한 결과임

- 특히 건설업자는 시공실적을 보유하여야 다음 연도에도 공사에 참여할 수 있으므로 낮은 금액으로도 입찰에 참여하게 됨
 - 이런 여건에서 이루어지는 공사는 건설업자에게 위험부담이 더욱 커지게 되며, 이로 인한 부도 및 파산이 발생할 수 있는 개연성이 높아짐
- 종합공사를 도급받은 건설업자가 부도 또는 파산 등의 원인으로 공사를 진행하지 못하는 경우 평균적으로 2개의 하도급자가 직접적으로 영향을 받게 됨
- 전문건설업자는 원도급으로 수행하는 공사에 비해 하도급공사금액이 큰 것이 일반적이며, 이로 인하여 하도급공사대금체불이 발생하는 경우 다른 현장에서 수행하는 공사까지 영향을 미치게 됨
- 2009년 7월부터 8월까지 국토해양부 산하기관을 대상으로 한 조사에서는 원도급 업체 130개사, 하도급 업체 323개사가 대금 관련 불법행위를 한 것으로 조사되었음
- 총 1만 3,160개사를 대상으로 조사, 원도급 업체 4,016개사, 하도급 업체 9,144개사임
 - 하도급 업체의 불법행위 사례는 원도급 업체보다 2.49배 높은 것으로 나타났음
 - 이런 수치와 앞의 <표 2-3>를 종합적으로 살펴보면 원도급 업체에서 파생된 하도급대금 체불 등의 불법행위는 하도급자 및 자재·장비업자에게 그대로 전가되고 있는 것으로 판단할 수 있음
 - 이 조사결과에 의하면 원도급 업체는 총 657건, 하도급 업체는 총 3,091건의 불공정행위를 하였는데, 총건수 대비 미지급은 원도급 업체 11.7%, 하도급 업체 6.2%인 것으로 나타났음
 - 또한 지연지급은 원도급 업체 23.1%, 하도급 업체 37.9%로 나타났고, 불공정 어음지급은 원도급 업체 65.1%, 하도급 업체 55.9%로 나타났음

- 건설업 생산구조가 수직적인 도급구조이며, 자금의 이동도 동일하다는 점을 감안하면 하도급 업체의 미지급과 지급지연, 그리고 불공정 어음 지급은 원도급 업체의 하도급대금 체불 및 지연지급과 불공정 어음수취 등에 직접적으로 영향 받을 수밖에 없음
- 생산구조와 동일한 자금이동 경로에 의하여 발생하는 하도급자 이하의 단계에서 발생하는 체불은 <표 2-4>부터 <표 2-6>에 제시되어 있는 조사결과에 의해서도 확인됨
 - 자재·장비대금 체불 및 임금체불 등은 하도급자의 자금압박에 의해서 발생하게 되는데, 조사결과에 의하면 대금지급 지연이 두 번째로 많은 것으로 나타남
 - 또한 전문건설업자가 하도급대금 등으로 받은 어음은 “자재비 등으로 유통”하는 비중도 적지 않은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남
 - <표 2-6>은 하도급공사대금으로 받는 어음의 만기가 원도급공사대금으로 받는 어음보다 긴 것으로 나타남
 - 이런 조사결과를 종합하면 자재·장비대금 및 임금체불은 하도급대금 체불의 영향이 크다는 것을 확인할 수 있음

<표 2-4> 전문건설업자 자금사정 악화요인 변화추이

(단위: %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
수주감소	64.9	67.9	74.4	70.6	67.9
대금지급 지연	17.2	17.4	13.2	15.3	15.3
원도급자 부도	5.3	5.5	5.3	4.0	4.7
어음할인 곤란	3.1	1.7	1.2	1.6	2.9
대출의 어려움	3.2	2.9	0.3	1.5	2.2
기타	6.3	4.6	5.6	7.0	7.0

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

<표 2-5> 전문건설업자가 수령한 어음 활용방법

(단위: %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
시중은행 할인	41.6	44.4	47.9	53.9	41.7
자재비 등으로 유통	16.6	17.5	13.3	14.8	16.7
만기결제까지 보유	28.0	25.4	28.0	22.6	28.4
사채시장 할인	4.6	5.0	1.8	2.2	4.3
제2금융권 할인	5.2	5.3	4.9	3.8	6.3
기타	2.0	2.4	4.1	2.8	2.6

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

<표 2-6> 전문건설업자의 기성금 수령기간 변동추이

(단위: %)

구분		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
1개월 이하	원도급	89.5	89.6	88.9	91.5	92.6
	하도급	64.9	65.3	64.5	66.4	71.2
1~2개월	원도급	4.6	9.0	9.9	7.2	5.5
	하도급	27.6	26.2	26.9	26.7	23.2
2~3개월	원도급	5.5	1.0	0.8	1.0	0.9
	하도급	5.7	6.6	6.6	5.3	3.8
3~4개월	원도급	0.3	0.0	0.4	0.3	0.5
	하도급	1.3	1.3	1.2	0.8	0.2
4~5개월	원도급	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
	하도급	0.2	0.1	0.1	0.6	0.2
5개월 초과	원도급	0.0	0.3	0.3	0.0	0.3
	하도급	0.3	0.4	0.7	0.2	0.6

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

2.1.2 자재 및 장비대금 체불실태

- 국토교통부가 2015년 9월 3일부터 11일까지 소속·산하기관의 모든 현장을 대상으로 조사한 결과 107억원의 체불이 있는 것으로 나타났음⁸⁾
 - 이 규모에는 대금지급이 제한적인 법정관리 현장을 제외한 48개 현장을 조사한 결과임

8) 2015년 9월 17일 국토교통부 보도자료.

- 2015년 국토교통부가 지방국토관리청과 산하의 4대 공사가 운영하고 있는 공사현장을 조사한 결과 건설기계임대료 지급보증서⁹⁾ 발급율이 91.7%인 것으로 나타났음
 - 이런 발급율 수준은 2014년 발급율과 비교할 때 16.7%p가 증가한 규모
 - 민간부문을 포함한 건설기계임대료 지급보증도 2013년 2,026건에 326억원에서 2014년에는 19,234건에 3,238억원으로 증가했고, 2015년 8월 말 기준으로 34,373건에 6,105억원으로 증가하였음

- 공정거래위원회가 발표한 자료에 의하면 최근 건설기계 체납이 증가하는 추세를 보이고 있음
 - 2014년에는 전년 대비 51.1%가 증가한 것으로 나타나며, 처리되지 못한 체납금액도 2013년에 비해 2배 이상 증가한 것으로 나타났음
 - 2015년 10월까지 건설기계 체납은 256건이 신고된 것으로 나타나며, 금액으로는 41억원 규모임

<표 2-7> 건설기계임대료 보증 현황

(단위: 건, 억원)

구분	계	2013. 6~2013. 12	2014	2015. 1~2015. 8
보증건수	55,633	2,026	19,234	34,373
보증금액	9,760	326	3,328	6,105

자료: 국토교통부, 2015년 9월 7일 보도자료.

9) 건설기계임대료 지급보증은 원도급 또는 하도급 건설사가 건설기계를 대여할 때 건설기계업자에게 대금지급을 보증하는 제도이며, 건설기계업자의 대금체불을 해결하기 위한 목적에서 2013년 6월 도입되어 시행되고 있다.

<표 2-8> 건설기계 체납 신고건수 및 회수현황

(단위: 백만원)

구분	신고(접수)		회수		진행 중		미회수(회수 불능)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2013년	188	3,520	132	2,782	46	684	10	54
2014년	284	4,965	166	3,200	99	1,647	19	118
2015년 10월말	256	4,142	122	1,974	128	2,096	6	72
계	472	8,485	298	5,982	145	2,331	29	172

자료: 공정거래위원회, 2015년 11월 6일 보도자료.

2.1.3 임금 체불실태

- 건설업 임금체불은 제조업 다음으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남
 - 임금체불은 사업자의 부도 및 파산 등의 요인으로 발생하는 것이 일반적이며, 건설업은 부동산경기침체 및 업종 자체의 위험이 상대적으로 큰 것도 임금체불에 직접적인 요인이 됨
- 임금체불이 발생하는 규모별로는 5~30인 미만의 소규모 기업에서 가장 높게 나타나고 있음
 - 업체의 규모가 작을수록 체불의 위험이 증가하는 것으로 판단되며, 제조업과 건설업을 포함하여 전산업에서 공통적으로 나타나는 현상이라고 할 수 있음

<표 2-9> 업종별·규모별 체불임금내역(2014년 7월 기준)

(단위: %)

업종별	제조업	건설업	도소매업	사업서비스업
		29.6	22.5	12.0
규모별	5인 미만	5~30인 미만	30~100인 미만	100인 이상
		23.9	44.3	17.8

자료: 고용노동부, 2014년 8월 25일 보도자료.

- 체불근로자의 직종별 분포에서는 ‘단순노무자’가 가장 많은 것으로 나타났으며, 설문 분석에 활용된 체불근로자 921명의 3분의 2는 근로계약서를 작성하지 않은 것으로 조사되었음
 - 이는 고용관계가 불안하고 임시직 고용형태에서 체불이 다수 발생하고 있다는 것을 알 수 있게 함

<표 2-10> 체불근로자의 직종별 분포(2012년 실태조사 결과)

(단위: %)

구분	구성비
의회의원, 고위임직원 및 관리자	2.6
전문가	5.0
기술공 및 준전문가	13.8
사무종사자	16.2
서비스종사자	17.6
판매종사자	6.2
농업·임업 및 어업숙련 종사자	0.4
기능원 및 관련 기능 종사자	7.2
장치·기계조작 및 조립종사자	5.3
단순노무자	19.7
무응답	6.3

주: 실태조사는 전국 47개 고용노동지청에 조정신청 목적으로 방문하거나 조사목적으로 소환된 체불근로자와 사업주를 대상으로 이루어졌으며, 분석에 사용된 설문은 체불근로자 921명, 체불사업주 516명이라고 함.

자료: 강승복, 체불임금의 실태와 시사점, 원간 노동리뷰(2012년 4월호), p.74 인용.

- <표 2-9>와 <표 2-10>에 제시되어 있는 내용을 종합하면 소규모기업에 고용되어 단순노무를 제공하는 근로자의 임금체불이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있음
- 최근 건설업에서 체불이 가장 크게 발생한 것은 2013년이었던 것으로 나타났음
 - 전산업 대비에서도 21.8%를 기록한 것으로 나타나며, 이런 비중은 2006년 이후 가장 높음
 - 2012년부터는 전산업 대비 비중이 20%를 초과하고 있는 것으로 나타나며, 건설업 임금체불이 급격하게 증가하고 있는 것으로 판단됨

<표 2-11> 건설업 체불임금 발생현황

(단위: 억원, %)

구분	전산업(A)	건설업(B)	비율(B/A)
2006	10,297	1,837	17.8
2007	8,408	949	11.3
2008	9,561	1,330	13.9
2009	13,438	1,555	11.6
2010	11,630	1,464	12.6
2011	10,874	1,666	15.3
2012	11,772	2,452	20.8
2013. 6	11,930	2,605	21.8

자료: 고용노동부, 건설일용 체불근로자 권리구제 관련 실태조사 및 개선방안 연구, 법무법인 정률, p.18 재인용.

2.2 체불 발생원인

- 건설업 생산과정에서 체불이 발생하는 원인은 다양하지만 주요한 원인은 건설업체의 부도 및 파산, 시장구조 및 생산방식과 관련이 있음
 - 수주산업에서 파생되는 가격경쟁으로 인하여 낮은 금액으로 입찰하며, 이런 입찰의 결과로 부도 및 파산의 가능성이 증대하게 됨
 - 건설경기는 전반적인 경기상황에 직접적인 영향을 받게 되며, 이에 따라 경기상황에 따라 부도 및 파산이 많아지기도 함
 - 또한 건설업의 산출물이 종합적인 기능을 요구하므로 다양한 건설업자가 필요하며, 이를 수직적인 도급방식으로 처리하므로 도급구조가 체불을 야기하는 원인이 되기도 함
 - 이밖에도 건설업자가 고의적으로 체불을 하는 경우도 있으나, 이러한 유형의 체불은 제도적으로 대처하기는 어려운 면이 있으므로 체불 원인으로 제시하지는 않았음

2.2.1 저가경쟁 시장구조

- 건설업은 수주산업으로 입찰에 참여하여 공사를 수주하는 경우에만 생산활동이 이루어질 수 있으며, 입찰은 가격경쟁으로 이루어짐
 - 공사 수주 이후 계약이행의 형태로 생산과정이 진행됨
 - 따라서 공사수주를 하지 못하는 경우는 생산활동이 이루어지지 못함
 - 수주를 위한 경쟁이 치열하며, 입찰에 참여하는 업체 간 큰 차별성이 없는 상황에서는 가격경쟁이 이루어질 수밖에 없음
 - 또한 공공공사는 낙찰자 선정방식과 무관하게 가장 중요한 요소가 가격이 되고 있음

- 낮은 금액으로 수주한 공사는 진행과정에서 부도 및 파산 위험이 높아지게 됨
 - 입찰에 낮은 투찰가격을 제출하여 공사를 수주한 이후에도 공사 진행과정에서 어려움을 겪게 됨
 - 아울러 생산기간이 장기이므로 생산이 이루어지는 기간 동안의 자금조달 및 공사관리 등에 수반되는 위험도 상대적으로 크다고 할 수 있음
 - 하도급공사대금이 원활하게 유입되지 않거나 어음이 빠르게 처리되지 못하는 경우 각종 체불의 위험이 증대하게 됨

2.2.2 도급구조에서 파생되는 체불

- 도급방식은 각 분야별 전문적인 시공력을 보유한 업체에게 공사의 책임이 이전되는 방식이며 파생되는 문제도 있음
 - 발주자로부터 공사를 수주한 건설업자가 시공에 필요한 모든 장비와 인력을 보유할 수 없는 구조

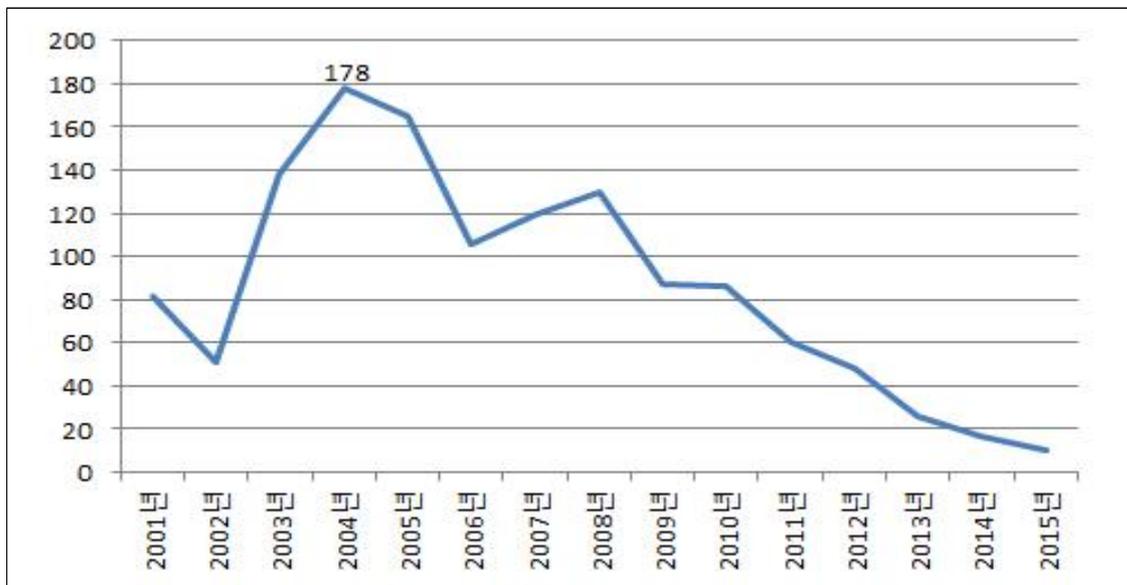
- 수직적인 도급이라는 방식으로 대처하고 있고 장점도 있으나, 현실적으로 단점도 다양하게 파생되고 있음
 - 하도급 공사 낙찰자 선정은 원도급자가 발주자가 되고, 이에 따른 협상력 격차가 발생하게 됨
 - 협상력 격차는 원도급자가 낮은 가격으로 수주한 공사에 대한 부담을 하위단계 건설업자인 하도급자에게 전가시킬 수 있는 구조로 작용함
 - 가격에 의한 경쟁이 일반화되어 있는 입찰경쟁에 참여하는 원도급자는 수주를 위한 낮은 투찰가격을 하도급자에게 전가하게 됨
 - 이에 따라 하위단계로 갈수록 또는 협상력이 열위에 있을 경우 체불의 여지가 높아지게 됨
- 도급단계가 많아짐에 따라 체불의 가능성이 높아지게 됨
- 대부분의 건설생산은 하도급방식으로 이루어지게 되는데, 원칙적으로 재하도급이 금지되어 있는 상황이지만 다단계 하도급구조가 관행화되어 있음
 - 도급구조가 길어지면 기성금과 임금 등의 전달과정도 길어지게 되는 것이며, 이 과정에서 체불이 발생할 수 있는 개연성이 높아지게 됨
 - 특히 다단계구조 하에서는 임금체불이 발생할 수 있는 여지가 크다고 할 수 있음

2.2.3 건설업체 부도·파산

- 전술한 것처럼 공정거래위원회는 2014년 하도급 대금 체불에 관한 분쟁이 증가한 원인으로 건설경기 침체를 지적하고 있는데, 건설경기 침체의 영향으로 건설업체의 부도·파산이 발생할 수도 있고, 공사수주를 위한 저가격경쟁이 더욱 치열해진 결과 때문이라고도 할 수 있음

- 종합건설업체의 부도 업체수는 지속적으로 감소하는 추세를 유지하고 있음
 - 2002년부터 2004년까지 종합건설업체 부도는 증가추세를 유지하였으며, 2004년에는 178개의 부도 업체가 발생하여 최고를 기록하였음
 - 2004년 이후 종합건설업체의 부도는 감소추세를 유지하였음
 - 2008년 글로벌경제위기로 다시 부도업체수가 증가하였으며, 경제위기 발생 2년 전인 2006년부터 부도 업체수가 증가한 것으로 나타났음

<그림 2-1> 종합건설업체 부도 업체수 추이(2001-2015)



- 종합건설업체는 워크아웃 및 법정관리 발생 이전 약 2~3년 전부터 수주액 감소가 나타난 것으로 조사됨
 - 대한건설협회가 2013년 조사한 결과에 의하면 23개 워크아웃 및 법정관리 업체는 이전부터 수주액 감소가 발생한 것으로 나타났음
 - 또한 2009년과 2010년에는 수주액 감소규모가 매우 컸던 것으로 나타났음
- 23개 업체들의 경영악화 원인에 대한 설문조사에서는 “분양시장 침체에 따른 미분양 증가”와 “과다한 프로젝트파이낸싱사업(PF) 추진에 따른 잠재 부실증가”라고 응답한 업체가 과반수를 넘었음

- 수주액 감소와 부채 증가에 따른 금융비용 부담 등이 부실화 된 주요 원인이라고 할 수 있으나, 글로벌경제위기 이후 국내경기 침체에서 파급된 미분양 증가도 주요한 원인이라고 할 수 있음

<표 2-12> 워크아웃 및 법정관리 종합건설업체 23개 사 평균수주액 추이

(단위: 억원, %)

구분	2007년		2008년		2009년		2010년		2011년	
	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
합계	6,792 (100.0)	33.3	8,321 (100.0)	22.5	5,092 (100.0)	-38.8	3,329 (100.0)	-34.6	3,077 (100.0)	-7.6
해외공사	699 (10.3)	77.4	1,925 (23.1)	175.4	1,002 (19.7)	-47.9	527 (15.8)	-47.4	336 (10.9)	-36.2
국내공사	6,093 (89.7)	29.6	6,396 (76.9)	5.0	4,090 (80.3)	-36.1	2,802 (84.2)	-31.5	2,740 (89.1)	-2.2
토목	1,879 (27.7)	9.0	2,748 (33.0)	46.2	2,159 (42.4)	-21.4	1,750 (52.6)	-18.9	1,667 (54.2)	-4.7
건축	4,214 (62.0)	41.6	3,648 (43.8)	-13.4	1,931 (37.9)	-47.1	1,052 (31.6)	-45.5	1,073 (34.9)	2.0

자료: 대한건설협회, 건설업계 애로사항 조사-워크아웃 및 법정관리 업체를 중심으로-

- 건설경기는 대내외적인 경기의 영향을 직접적으로 받게 되는데, 2008년 말 발생한 글로벌금융위기의 여파로 2008년부터 2010년까지 건설업체 부도가 많이 발생한 것으로 나타났음
 - 특히 2008년에는 가장 많은 부도 업체가 발생한 것으로 나타났음
 - 2008년은 전체 종합건설업체 대비 종합건설업체 부도 비중이 1.0%였으며, 전문건설업체도 0.7%의 비중으로 나타남
 - 2008년 이후 부도 업체수와 비중이 감소하는 추세를 유지하였으나, 2010년까지는 높은 비중을 유지하고 있었음
 - 2010년말부터 점차 회복되기 시작한 국내경기의 영향으로 건설업체 부도도 감소하는 추세를 보이고 있음

<표 2-13> 건설업체 부도현황

(단위: 개사, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014. 6
계	465	271	323	253	210	156	57
종합건설업	130 (1.0)	87 (0.7)	86 (0.7)	60 (0.5)	48 (0.4)	26 (0.2)	10 (0.09)
전문건설업	271 (0.7)	155 (0.4)	193 (0.5)	145 (0.38)	129 (0.34)	108 (0.29)	41 (0.11)
설비건설업	65 (1.1)	29 (0.48)	44 (0.72)	48 (0.76)	33 (0.51)	22 (0.33)	6 (0.09)

주: ()는 해당 건설업체수 대비 비중.

자료: 고용노동부, 건설일용 체불근로자 권리구제 관련 실태조사 및 개선방안 연구, 법무법인 정률, p.21을 수정하여 재인용.

- 이처럼 건설업체의 부도는 업체의 경영 때문에 발생하는 것도 있지만 외부적인 요인에 의한 것도 크다고 할 수 있으며, 이를 반영하듯 건설한 업체로 인식되었던 업체들도 어려움을 겪는 사례가 있음
- 시공능력평가액을 기준으로 산정되는 도급순위가 상위에 속하는 종합건설업체도 부실 업체가 되는 경우가 발생함
 - 도급순위 100위 이내의 종합건설업체 중에도 워크아웃 및 법정관리, 그리고 매각 등의 절차를 진행 중인 업체가 있음
- 이런 점을 감안하면 현 시점에서 안정적인 경영상황을 유지하는 종합건설업체라도 대외적인 요인에 의해서 부실화될 가능성이 상존하는 것으로 판단됨
 - 건설업종은 생산기간이 장기이며 생산이 이루어지는 환경에 따라서 외부적인 위험에 노출된 여지가 상대적으로 높기 때문임
 - 또한 23개 워크아웃 및 법정관리 업체를 대상으로 한 조사결과도 4개 업체는 신청 전 3년간 지속적인 당기순이익이 발생된 것으로 나타나고 있음

<표 2-14> 종합건설업체 워크아웃 및 법정관리 현황

워크아웃	도급순위		법정관리	도급순위		매각진행 중	도급순위	
	2013	2014		2013	2014		2013	2014
고려개발	38위	31위	STX건설	40위	48위	금호산업	18위	20위
금호산업	18위	20위	경남기업	21위	26위	극동건설	41위	34위
신동아건설	46위	55위	남광토건	42위	50위	동부건설	22위	25위
삼호	52위	46위	남양건설	74위	91위	남광토건	42위	50위
진흥기업	43위	51위	대원건설산업	77위	72위	STX건설	40위	48위
동문건설	92위	89위	동부건설	22위	25위	우림건설	88위	
			동아건설산업	34위	49위			
			삼부토건	36위	35위			
			울트라건설	48위	43위			
			티이씨건설	78위	75위			
			성우종합건설					

주: 각 년 7월 31일 기준.

- 기업의 규모와 무관하게 경영이 악화될 수 있는 여지가 큰 것으로 나타났음
 - 대기업은 2012년 영업이익이 -27.7%에서 2014년에는 95.7%로 크게 변동한 것으로 나타났음
 - <표 2-15>를 통해서 알 수 있는 것처럼 대기업이 영업이익 변동이 더 크다고 할 수 있음

<표 2-15> 종합건설업체 유형별 영업이익 증가율 추이(2012-2014)

(단위: %)

구분	전체	소기업	중기업	대기업	순건설	서울	지방
2012	-19.4	9.2	15.7	-27.7	-22.2	-18.9	-19.9
2013	-51.8	-6.1	67.1	-71.6	-68.0	-78.2	-34.5
2014	14.1	-81.7	30.8	95.7	198.3	303.3	-52.8

자료: 대한건설협회, 2014년도 결산 건설업경영분석.

- 대한건설협회가 발표한 상장건설사(126개 사) 경영분석 자료에 의하면 2015년 1분기는 영업이익과 순이익이 악화된 것으로 나타남
 - 2015년 1분기를 전년 동기와 비교할 때 부채비율, 유동비율 등 안정성 지표는 개선되었으나, 수익성지표인 영업이익과 순이익은 각각 0.3%와 1.3% 감소했음

〈표 2-16〉 상장 종합건설업체 경영분석 자료

경영지표	2014				2015 1/4분기	증감 (전년동기)
	1/4	2/4	3/4	연말		
건설매출액 증가율	5.0	1.4	3.2	-1.5	-4.5	△9.5%p
유동비율	120.2	122.8	119.9	121.6	120.8	0.6%p
부채비율	176.4	166.8	175.8	150.3	168.6	△7.8%p
매출액영업이익율	1.9	1.0	1.0	0.9	1.6	△0.3%p

자료: 대한건설협회 홈페이지, 건설경영분석.

- 일반적으로 건설업체의 안정성과 현금흐름을 판단하는 기준이라고 할 수 있는 이자보상배율과 부채비율 등이 부실한 상장건설사가 13곳에 이르는 것으로 보도되었음¹⁰⁾
 - 이들 업체는 도급순위 100위권에서도 상위에 속하는 업체들이라고 할 수 있음
- 현 시점의 경영지표로 파악하기 어려운 요인과 외부적인 요인에 의해서 종합건설업체의 부도·파산이 발생할 수 있고, 해당 업체의 현장에서 하도급과 자재 및 장비 등을 대여해준 업자들은 체불의 위험에 놓일 수 있음
 - 하도급자와 자재·장비업자의 경우 스스로의 요인이 아닌 계약상대방의 부실에 의하여 위험이 초래되는 경우가 많음

2.2.4 운영자금조달의 어려움

- 전문건설업자의 경영 애로요인 가운데는 자금조달의 어려움도 큰 것으로 나타나고 있음
 - 자금조달의 어려움으로 인한 경영 애로요인은 비중이 감소하는 추세인 것으로 조사되었음

10) <http://www.sisapress.com/news/articleView.html?idxno=71025>(시사저널) 보도에서 인용하였다.

- <표 2-17>에 의하면 전문건설업체의 자금조달 어려움이 개선되고 있는 것으로 나타나고 있으나, 경영의 어려움으로 작용하는 것은 여전하다고 할 수 있음

<표 2-17> 전문건설업자 경영애로사항 변화추이

(단위: %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
수주활동	64.4	64.9	64.7	62.6	63.6
자금조달	25.0	23.8	23.8	24.9	20.7
기술·기능인력 수급	5.8	7.0	7.3	8.9	10.7
현장관리	3.7	3.1	3.2	2.7	4.9
자재구입	1.1	1.2	1.0	1.0	1.1

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

- 전문건설업자는 하도급공사의 기성금 수령기간이 상대적으로 길고, 이로 인하여 자금의 어려움을 겪을 여지도 상대적으로 높은 것으로 판단됨
 - 전문건설업자의 공사 기성금 수령기간은 원도급공사와 하도급공사 간 차이가 발생하고 있음
 - 원도급공사는 대부분 1개월이 안 되어서 기성금을 수령하는 것으로 나타났음
 - 이에 비해 하도급공사는 기성금 수령에 상대적으로 더 긴 시간이 소요되는 것으로 나타났음
 - 전문건설업자의 기성실적을 기준으로 할 때 하도급공사의 금액이 원도급공사보다 크다는 점을 감안하면 하도급공사에서 자금조달 어려움이 더 크다고 할 수 있음

2.2.5 고의적인 미지급 및 지연지급

- 고의적인 미지급은 선금이나 기성금을 받고, 하도급자 또는 자재·장비업자 및 근로자에게 지급하지 않고 잠적한 경우가 대부분임
 - 공사대금을 지급받고 덤프트럭 임대업자와 기사 등에게 토사운반 대금을 지급하지 않고 잠적한 사례가 있음
 - 이런 사례는 위법행위에 해당되어 법절차에 따라 처벌을 받아야 하는 경우에 해당됨
 - 잠적 이외에 고의적인 부도를 내는 사례도 발생하고 있으며, 이로 인하여 체불이 발생하기도 함

- 의도적인 지연지급은 어음을 발행하는 경우가 대표적이라고 할 수 있는데, 어음이 대가의 지급을 이월하는 성격을 갖는 점에서 지연지급에 해당함
 - 어음을 수취하는 경우 일반적으로는 할인을 통해서 현금화하게 되어 계약이행의 대가를 받으면서 거래비용이 발생하게 됨
 - 또한 어음은 발행자가 부도 등으로 청구된 어음을 결제하지 못하는 경우 대가로 어음을 수취하여 할인한 자가 변제의 위험을 안게 되는 경우도 있음

- 자금유통이 원활하지 못한 상황에서 공사수행의 대가로 받은 어음은 앞에서 제시한 이유 때문에 자재 및 장비대금과 임금 체불의 원인이 될 수 있음

3. 체불방지 제도 현황

3.1 하도급대금 체불 방지제도

- 발주자가 원도급자에게 공사대금을 체불하는 상황을 제외하면 공사대금과 관련된 체불은 하도급공사 기성금 지급과정에서 발생하며, 하도급대금 체불을 방지하는 수단으로 현실에서는 사전적인 제도와 사후적인 제도가 시행되고 있음
 - 사전적인 방지제도는 하도급대금 직접지급제도가 대표적임¹¹⁾
 - 사후적인 방지제도는 하도급대금 지급보증제도, 삼진아웃제도, 체불 업체 공표제도 등이 있음

3.1.1 사전적인 방지제도

- 현행 하도급거래 공정화에 관한 법률(하도급법) 제14조는 하도급대금의 직접지급에 관하여 규정하고 있음
 - 직접지급의 사유를 규정하고, 이에 해당하는 경우 발주자가 하도급대금을 직접지급하는 강행규정으로 운영되고 있음
 - 하도급법과 별도로 건설산업기본법(건설법)도 제35조에서 하도급대금 직접지급을 명시하고 있으나, 직접지급 사유에 대해서 하도급법과 다소 상이하게 규정하고 있음
 - 건설법 제14조 제1항은 임의규정으로 운영하고 있고, 발주자가 하도급자를 보호하기 위하여 필요한 경우를 둘로 명시하였는데, 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우, 공사예정가격에 비해 부령으로 정하는 비율에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우임

11) 하도급대금 직접지급의 요건은 체불이 발생한 경우도 포함하고 있다. 따라서 사전적인 제도임과 동시에 사후적인 구제수단에도 해당한다. 그러나 본 보고서에서는 사전적인 수단으로 구분하여 기술하였다.

- 건산법 제14조 제2항은 강행규정으로, 제1호부터 제6호까지 규정하고 있으며, 하도급법 제14조 제1항 제1호부터 제4호까지에 비해서 하도급대금 지급 확정판결을 받은 경우, 공공공사에서 공사 예정가격 대비 국토교통부령에 정하는 비율에 미달하는 금액(예정가격 대비 82% 미만)으로 도급계약을 체결한 경우 하도급자가 발주자에게 요청한 경우가 포함되어 있음
 - 이외에도 하도급대금 지급보증서 교부를 하지 않은 경우 건산법은 발주자가 확인하거나 하도급자가 요청한 경우 직접지급이 가능
 - 반면 하도급법은 발주자가 확인한 경우를 명시하지 않고 있음
 - 즉 건산법이 하도급법에 비해 하도급대금 직접지급을 보다 강하게 규정하고 있으며, 하도급대금 체불방지에 보다 효과적일 것으로 판단됨
 - 그러나 하도급법은 제34조(다른 법률과의 관계)에서 건산법 등 다른 법률이 하도급법에 어긋나는 경우 하도급법을 준용하도록 명시하고 있음
- 하도급대금 체불방지의 사전적인 수단으로 하도급대금 직접지급제도가 운영되고 있고, 현재 활용되고 있는 하도급대금 체불을 방지할 수 있는 수단으로서 비교적 실효성 있는 제도임
- 하도급대금은 하도급 계약이행의 대가라는 점에서 원도급자가 지급하는 것이 계약의 관행에 맞음
 - 그러나 원도급자와 하도급자의 협상력 격차에서 비롯되는 계약당사자 간 차별적인 지위로 인하여 하도급대금 체불이 발생하는 사례가 많음
 - 이런 문제를 근원적으로 방지하기 위한 목적에서 발주자와 원도급자, 하도급자가 합의하는 경우는 하도급대금을 발주자가 직접 하도급자에게 지급하는 제도로 운영되고 있음
- 하도급대금 직접지급제도가 사전적으로 하도급대금 체불을 방지할 수 있는 수단으로 활용되고 있으나, 하도급자는 원도급자와의 관계를 고려

하여 기피하는 사례도 발생하고 있음

- <표 3-1>에 제시되어 있는 것처럼 하도급자는 원도급자와의 우호적인 관계를 고려하여 직접지급 요구가 쉽지 않은 것으로 나타났음
- 또한 직접지급을 요구한 이후에 발생할 수 있는 압력에 대해서도 하도급자는 우려하고 있는 것으로 나타남
- 결국 하도급대금 직접지급제도가 하도급대금 체불을 방지할 수 있는 유용한 수단임에도 현장에서 운영되는 과정에서 문제가 발생할 수 있는 여지가 있음

<표 3-1> 전문건설업자 하도급대금 직접지급 요구 기피사유

(단위: 개, %)

구분	업체수	비중
합계	506	100.0
수급인과 좋은 관계 희망	271	53.6
향후 수급인의 직·간접적인 압력에 대한 우려	81	16.0
직접지급요건에 대한 자세한 내용을 알지 못해서	72	14.2
발주자의 직접지급 요청 거절 가능성	58	11.5
기타	24	4.7

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

- 따라서 하도급자들이 직접지급으로 하도급대금을 안정적으로 확보할 수 있도록 하도급대금 직접지급제도 운영의 개선이 필요함
 - 하도급법과 건산법에 차이가 있는 부분을 하도급법에서 수용할 필요가 있음
 - 아울러 법에 규정되어 있는 하도급자의 요청을 요건으로 하는 것이 현실적으로 충족되기 쉽지 않은 경우가 다수 있을 것임

3.1.2 사후적인 방지제도

- 하도급대금 지급보증제도는 원도급자가 하도급대금을 지급하지 못하는 경우 보증기관이 대신 지급하는 것이며, 하도급대금을 실질적으로 보장할 수 있는 수단임
- 원도급자는 하도급자와 협상과정에서 우월한 지위를 가질 수밖에 없고, 우월한 지위를 이용하여 하도급대금 지급보증서를 면제받거나 미교부하는 사례가 발생하고 있음
 - <표 3-2>에 제시되어 있는 것처럼 공식적으로 하도급대금 지급보증서 교부가 면제되어 있는 우량한 종합건설업체도 부도가 발생하고 있음
 - 앞에서 제시하고 있는 <표 2-13>의 부도 업체수와 <표 2-15>에서 제시하고 있는 대기업 종합건설업체의 영업이익 증가율 변동폭 등을 고려하면 원도급자인 종합건설업체의 부도로 인하여 발생하는 하위단계 도급자의 피해를 사후적으로 구제할 수 있는 방안이 강화되어야 할 필요 있음

<표 3-2> 하도급대금 지급보증 면제 업체 중 부도업체

(단위: 개사)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013. 2
지급보증서 교부면제 업체수	28	26	33	36	36	32
면제 업체 중 부도 업체수	-	2	0	0	1	0

주: 3개 부도업체는 고려개발, 삼호, 삼환기업.

자료: 김지훈, 하도급대금 지급보증 개선방안 관련 법제분석, 한국법제연구원, p.65 재인용.

- 하도급대금 체불방지의 사후적인 수단으로 활용되고 있는 제도는 ‘공표’인데, 하도급대금을 체불한 원도급자의 명단을 공표하는 방법임
 - 공표제도는 행정법상 의무이행을 강제하는 제도로 활용되고 있고, 이런 제도를 하도급대금 체불자를 대상으로 시행하는 것임
 - 하도급대금 지급보증서 교부를 규정하고 있는 하도급법과 건산법은 행

정에 관한 법이며, 행정의 목적이 공익을 실현하는 것이라는 점에서 행정법에서 규정하고 있는 사항은 실효성을 확보하는 수단을 필요로 하게 됨

- 실효성 확보수단으로 직접적인 의무이행확보수단으로 행정강제, 간접적인 수단으로 행정벌이 활용되었음
- 이러한 전통적인 의무이행확보수단 이외에도 과징금, 가산금, 행정의무 위반자에 대한 명단 공표가 활용되고 있음
- 하도급대금 지급보증서 교부의무를 부과하고 있음에도 이를 이행하지 않는 경우 해당자의 명단을 공표하여 간접적으로 교부의무 이행을 유도하는 수단이라고 할 수 있음
- 명단 공표는 직접적으로 금전적인 부담을 지우는 것은 아니면서도 사회적 비난과 심리적인 압박이라는 수단을 동원하여 의무이행을 유도하는 방법으로 활용될 수 있는 장점이 있는 제도라고 할 수 있음
- 현행 하도급법은 제25조의4(상습위반사업자의 명단공표)에서 명단공표를 명시하고 있음

3.2 자재 및 장비대금 체불 방지제도

3.2.1 사전적인 방지제도

- 사전적인 체불방지 수단으로는 직접지급제도가 시행되고 있으며, 자재와 장비를 사용하는 원도급자 또는 하도급자가 아닌 발주자가 관련 대금을 지급하는 방식임
- 자재 및 장비의 사용에 관한 직접적인 당사자 간 대금지급이 아니라고 할 수 있으나, 대금이 전달되는 단계를 축소하고 발주자가 직접 지급함으로써 체불을 근본적으로 방지할 수 있는 장점이 있음

- 특히 자재 및 장비대금은 사후적인 수단이라고 할 수 있는 보증이 상대적으로 미비한 상황에서 유용성이 있는 제도라고 할 수 있음

3.2.2 사후적인 방지제도

- 자재 및 장비대금 체불 방지제도도 사전적인 제도와 사후적인 제도가 운영되고 있음
 - 사전적인 제도는 발주자가 자재 및 장비대금을 직접 지급하는 방법임
 - 사후적인 제도는 건설기계 대여금에 대한 지급보증제도가 운영되고 있음
- 건설기계 대여대금 지급보증은 건설산업기본법 제68조의3에서 규정하고 있고, 발주자가 건설기계 대여대금을 직접 지급하는 경우에는 지급보증서가 면제됨
 - 법에서는 건설기계대여대금 지급보증서 발급에 드는 비용은 건설공사 도급금액 산출내역서에 분명하게 적도록 명시하고 있음
 - 건설기계대여대금 지급보증서 발급금액 적용기준은 국토교통부 고시 제2013-331호에 규정되어 있음
- 건설기계대여대금 지급보증서¹²⁾ 발급금액을 원도급 산출내역에 반영하는데 있어 종합건설업자와 전문건설업자에게 적용되는 요율을 다르게 적용하고 있음
 - 이처럼 요율을 다르게 적용하는 것은 종합건설업자와 전문건설업자의 업종 차이가 있기 때문임
 - 종합건설업자가 원도급자인 경우 토목공사는 0.41%, 건축공사 0.07%, 산업·환경설비공사 0.13%

12) 2013년 6월 18일 건설기계대여대금 지급보증서 발급금액 적용기준이 제정, 6월 19일부터 제도가 시행되고 있다.

- 전문건설업자가 원도급자인 경우는 그룹을 구분하여 효율을 달리 적용하고 있음
- 또한 하도급 산출내역서에 반영하는 효율도 다르게 적용하고 있음

<표 3-3> 전문건설업자의 건설기계대여대금 지급보증서 공사별 산출내역서 반영 효율

구분		효율	
		원도급 산출내역서	하도급 산출내역서
A그룹	1) 준설공사, 토공사	0.56%	0.43%
B그룹	3) 시설물유지관리, 도장공사, 포장공사, 상·하수도설비공사	0.49%	0.4%
C그룹	5) 비계·구조물해체공사, 보링·그라우팅공사, 수중공사, 가스시설공사 1종	0.39%	0.31%
D그룹	7) 석공사, 철근·콘크리트공사	0.28%	0.23%
E그룹	8) A그룹~D그룹 이외의 공사	0.11%	0.09%

3.3 임금 체불 방지제도

- 근로자의 임금은 소득의 가장 중요한 수단이라는 점에서 다양한 체불방지제도가 마련되어 있음
 - 임금체불 방지제도¹³⁾도 사전적인 제도와 사후적인 구제방안이 운영되고 있음
 - 사전적인 제도는 노무비구분관리 및 지급확인제도, 임금 직접지급제도가 있음
 - 사후적인 제도로는 체당금제도가 운영되고 있음
 - 임금채권을 다른 채권에 우선하여 보장¹⁴⁾하는 것도 사후적인 체불방지 방법이라고 할 수 있음

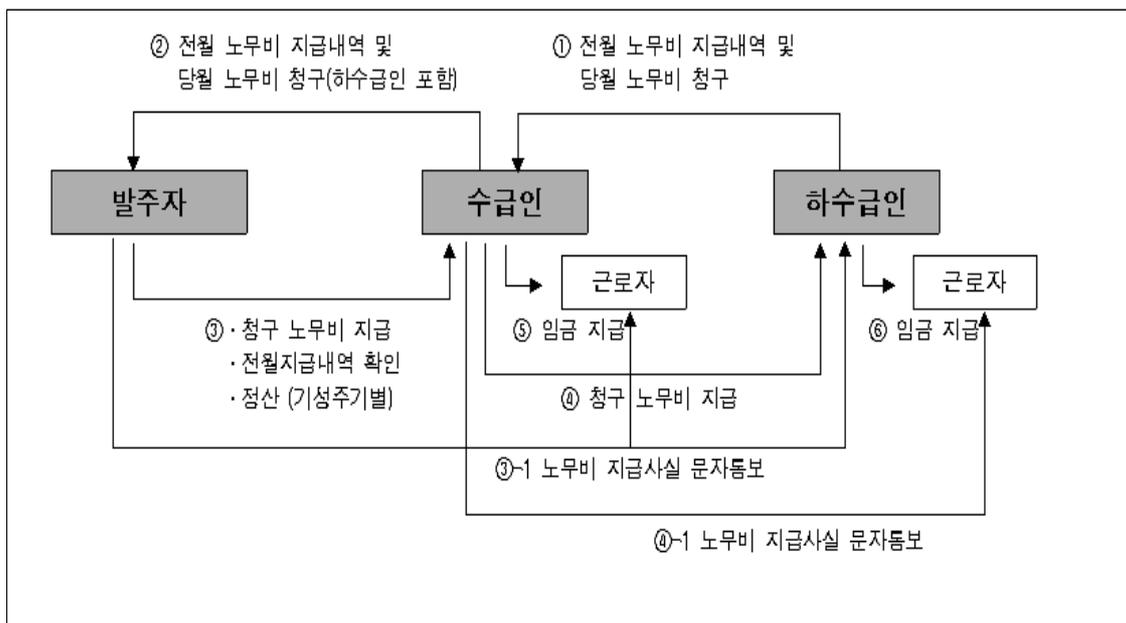
13) 임금체불을 방지하기 위한 제도로는 지연이자제도, 임금체불 사용자에게 대한 형사처벌 및 반의사불벌죄 도입, 상습체불사업주 명단공개 및 신용제제와 생계비 대부제도, 무료법률구조사업, 체당금 조력지원제도, 체불청산 의지가 있는 사업자를 대상으로 하는 용자제도도 운영되고 있다.

14) 사인(私人) 간 채권 우선순위는 일정한 기준에 의해서 정해지게 되며, 국세수입과 지방세수입 등 공익목적의 재원이 되는 채권은 개인 채권에 우선한다. 그런데 임금채권은 근로자의 가장 중요한 소득원이며 생계와 관련되는 것이므로 국세와 지방세채권에 우선해서 보장하고 있다.

3.3.1 사전적인 방지제도

- ‘노무비 구분관리 및 지급확인제도’는 2011년 8월 26일 건설근로자 임금 보호 강화방안으로 도입, 국토교통부, 기획재정부, 고용노동부에 의해 합동으로 추진·시행되고 있음
 - 2012년 1월부터 국가계약법이 적용되는 공사, 4월 2일부터는 지방계약법이 적용되는 공사에 시행되고 있음
 - 이 제도는 전월에 지급된 노무비를 확인한 후 청구된 노무비를 지급하며, 노무비만을 관리하는 별도의 통장으로 지급하는 방식임

<그림 3-1> 노무비 구분관리 및 지급확인제도



- 임금직접지급제도는 현행 근로기준법 제44조의3(건설업의 공사도급에 있어서의 임금에 관한 특례)에 근거를 두고 있음
 - 직상수급인이 하수급인을 대신하여 하수급인이 사용한 근로자에 대한 임금을 직접지급 할 수 있다는 뜻과 그 지급방법 및 절차에 관하여 직상수급인과 하수급인이 합의한 경우

- 이처럼 건설근로자의 임금에 관해서 직접지급을 특별히 규정하고 있는 것은 도급단계로 인하여 체불이 발생하고 있기 때문임
- 사전적인 임금체불 방지수단에 해당하지 않으나, 근로기준법 제44조의 2(건설업에서의 임금 지급 연대책임)에서는 직상수급인이 하수급인과 연대하여 근로자의 임금지급 책임을 명시하고 있음
- 이밖에도 법령 등에 명시적인 근거가 마련되어 있지는 않지만 지방자치단체 등은 발주공사에서 당사자 간 합의에 의해서 건설근로자의 임금을 발주자가 직접 지급하는 사례도 있음
- 건설근로자의 임금체불을 방지할 수 있는 제도로서 현재 활용되고 있는 것은 ‘노무비 구분관리 및 지급확인제도’와 ‘직접지급제도’는 공통적인 목적을 지향하면서도 운영방식은 차이가 있음
 - 사전적인 체불방지제도는 체불이 발생하지 않도록 하는 제도로서 실효성이 매우 높음
 - 노무비 구분관리 및 지급확인제도는 도급과정과 동일하게 임금이 지급되게 되는데, 발주자에서 원도급자, 원도급자에서 하도급자, 하도급자가 고용관계를 체결한 근로자에게 임금을 지급하게 됨
 - 반면 직접지급제도는 발주자가 임금을 근로자에게 직접지급하는 구조이며, 근로자는 하도급자와 고용관계를 체결하였음에도 당사자 간 합의에 의해서 발주자가 임금을 직접지급하는 방식으로 운영됨
 - 따라서 사전적인 임금 체불방지제도라는 점에서 공통적이거나, 운영되는 방식에서는 차이가 있음

3.3.2 사후적인 방지제도

- 해당금제도가 도입되어 운영되고 있고 사후적인 임금체불 구제수단으로 유용성이 있는 것으로 판단됨

<표 3-4> 건설업 해당금 지급현황

(단위: 개소, 명, 백만원, %)

구분		계(A)	건설업(B) (B/A)
계	사업장	29,405	3,586 (12.2)
	인원	635,308	77,418 (12.2)
	금액	1,590,327	360,016 (22.6)
2010년	사업장	2,888	358 (12.4)
	인원	58,718	9,011 (15.3)
	금액	263,884	44,863 (17.0)
2011년	사업장	2,541	384 (15.1)
	인원	50,230	10,021 (20.0)
	금액	235,551	49,296 (20.9)
2012년	사업장	2,514	396 (15.8)
	인원	48,650	8,559 (17.6)
	금액	232,319	40,870 (17.6)
2013년	사업장	2,665	387 (14.5)
	인원	44,741	6,872 (15.4)
	금액	223,919	32,778 (14.6)
2014년 11월	사업장	2,525	304 (12.0)
	인원	23,582	7,163 (30.4)
	금액	125,913	39,170 (31.1)

주: 계는 1998년부터 2014년 11월까지, 일반산업, 서비스업, 건설업, 도매업, 소매업, 운송업의 합계.

자료: 고용노동부, 건설일용 체불근로자 권리구제 관련 실태조사 및 개선방안 연구, 법무법인 정률, p.42 인용.

- 체당금제도는 사업주의 부도·파산을 신청요건으로 운영되고 있으며, 이런 점에서 도급단계와 고용에 따라 발생하는 체불을 다수 경험하는 건설근로자에게는 미흡하다고도 할 수 있음

- 이런 점을 개선하기 위해서 2014년 7월부터 ‘소액체당금제도’가 운영되고 있음
 - 법원으로부터 권원을 받은 경우 300만원 범위 내에서 임금을 받을 수 있는 제도로 운영되고 있음
 - 특히 무등록 건설업자가 유발하는 임금체불에 대한 구제수단으로 활용될 수 있는 측면에서 실효성이 높을 것으로 판단됨

- 체불사업주 명단공개도 임금체불을 방지하기 위한 수단으로 활용되고 있음
 - 근로기준법 제43조의2(체불사업주 명단 공개)에서는 명단 공개 기준일 이전 3년 이내 임금 등을 제출하여 2회 이상 유죄가 확정된 자로서 명단 공개 1년 이내 임금 등의 체불총액이 3천만원 이상인 경우 인적사항 등을 공개할 수 있도록 하고 있음
 - 명단공개는 의무이행강제수단의 일종이라고 할 수 있음

4. 공사 현장 체불 대응방안

4.1 공사대금 체불 대응방안

- 2012년 건설산업기본법의 개정으로 하도급대금 직접지급 의무화와 하도급대금 지급보증서 면제사항 축소가 이루어졌음
 - 현재 활용되고 있는 제도 중 하도급대금 체불을 방지할 수 있는 가장 실효적인 수단은 두 제도라고 할 수 있음
 - 따라서 이들 두 제도를 확대하고 실질적으로 지급보증이 이루어질 수 있는 여건을 공고히 할 필요가 있음

4.1.1 하도급대금 직접지급제도 확대

- 2012년 12월 18일 건설산업기본법 개정으로 직접지급제도 확대가 이루어졌음
 - 법 개정 이전에는 하도급자가 지급보증서를 교부받지 못한 경우에 한하여 하도급자의 대금 직접지급 요청이 있을 때만 발주자의 직접지급 의무가 발생했음
 - 그러나 법 개정으로 2013년 6월 19일부터 시행된 건설산업기본법 제35조는 원도급자가 정당한 사유 없이 하도급대금 지급보증서를 교부하지 않은 경우 발주자가 그 사실을 확인하거나 하도급자가 하도급대금 직접지급을 요청한 경우 직접지급의무가 발생하도록 하였음
 - 즉 개정이후에는 하도급대금 지급보증서 교부가 되지 않은 것을 발주자가 확인하면 직접지급의무가 발생하는 것으로 확대되었음
 - 하도급자의 요청이 없어도 직접지급의무가 발생하도록 확대된 것임
 - 공사현장에서 원도급자와 하도급자 관계를 고려할 때 실효성을 강화한

것이라고 할 수 있음

- 하도급대금 직접지급제도는 실효성이 높은 수단으로서 유용성이 인정된다고 할 수 있으나(<표 4-1> 참조), 제도를 규정하고 있는 하도급법과 건산법 간 차이가 있음
 - 하도급법 제14조와 건산법 제35조에서 직접지급 의무요건을 규정하고 있음
 - 그러나 하도급법이 사유로 네 가지를 명시하고 있는데 비해, 건산법은 여섯 가지를 규정하고 있음
 - 하도급법은 관련 사항에 관해서 다른 법률과의 관계에서 하도급법이 우선하도록 명시하고 있음
 - 따라서 확정판결 받은 경우와 예정가격 대비 82% 미만의 하도급으로 하수급인이 발주자에게 직접지급을 요청한 경우에 대해서는 현실에서 적용의 문제가 발생할 수 있음

<표 4-1> 하도급자 보호할 수 있는 최선의 제도(중복응답 허용)

(단위: 개사, %)

구분	업체수	비중
합계	1,529	100.0
하도급대금 직접지급	637	41.7
하도급대금 지급보증서 발급	332	21.7
입찰 시 하도급금액 명시하고 낙찰 후 이행	218	14.3
저가하도급심사제도	135	8.8
하도급계약 내용 통보	114	7.5
불공정하도급 조사	93	6.1

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

- 따라서 하도급대금 직접지급 관련 규정은 건산법 제35조 제2항 제1호부터 제6호까지의 내용을 하도급법에서 수용하는 개정이 필요한 것으로 판단됨

- 이런 개정을 통해서 하도급대금 확보의 실효성을 제고할 수 있고, 하도급대금 체불로 인하여 발생하는 다른 체불도 예방할 수 있음

4.1.2 하도급대금 지급보증제도 확대

- 법 개정 이전 하도급대금 지급보증서 교부 면제요건을 시행규칙에서 규정하고 있었음
 - 협력관계에 대한 평가결과 95점 이상, 국내 신용평가기관이 실시한 회사채 평가에서 수급인인 BBB+ 이상의 등급 받을 것, 수급인과 하수급인이 서로 보증을 하지 않기로 합의한 경우 등의 세 가지 요건을 모두 충족하는 경우 면제되었음
 - 수급인이 2개 이상 국내 신용평가기관 회사채평가에서 A이상 등급 받은 경우, 1건 하도급공사금액이 4천만원 이하인 경우, 직접지급에 발주자, 수급인, 하수급인이 합의한 경우도 교부가 면제되었음
- 2012년 12월 5일 건산법 시행규칙 제28조가 개정되어 하도급대금 지급보증서 면제요건이 축소되었음
 - 국내 신용평가기관이 실시한 회사채 평가에서 수급인인 BBB+ 이상의 등급 받을 것, 수급인과 하수급인이 서로 보증을 하지 않기로 합의한 경우가 제외되어 지급보증서를 교부하도록 하였음
 - 또한 1건 하도급공사금액이 4천만원 이하인 경우 지급보증서 교부가 면제되었던 것을 1천만원 이하로 하향하여 하도급대금 지급보증서 교부가 확대되도록 하였음
 - 이러한 제도개선은 하도급대금의 체불 시 공사대금을 실효적으로 확보할 수 있는 기반을 강화한 것이라고 할 수 있음
 - 그러나 아직도 개선의 여지가 남아있다고 할 수 있음

- 하도급대금 지급보증서 교부 확대가 실질적으로 시행되고 있는지에 대한 감독 및 미이행 시 지급보증서 교부를 유도할 수 있는 조치가 이루어져야 할 것임
 - 입찰에 참여하는 과정에서 제약을 가하거나 입찰참가 시 감점을 하는 방안이 현실적으로 가장 효과적인 수단이 됨

- 1천만원 이하 공사에 대해서는 원도급자의 하도급대금 지급보증서 교부가 면제되고 있으나, 모든 하도급공사를 대상으로 지급보증서 교부가 이루어질 수 있어야 함
 - 2013년 기준으로 전문건설업자의 기성실적 중 1천만원 이하 하도급공사건수는 29,071건, 금액으로는 1,352억원임
 - 1건 하도급공사금액이 적은 공사일수록 원도급자와 하도급자 모두 영세한 경우가 많을 것으로 판단됨
 - 이들 업체는 한 번의 공사대금 체불을 당하는 것으로도 업체가 도산할 수 있을 것임
 - 하도급대금 지급보증제도 운영의 취지를 고려할 때 1천만원 이하 공사까지 하도급대금 지급보증이 확대되어야 함
 - 하도급대금 지급보증 미교부로 인하여 발생하는 피해는 하도급자에 국한되는 것이 아니라 자재·장비업자와 근로자에게까지 미치게 됨
 - 쌍무적인 대등관계를 상정하고 이루어지는 원도급자와 하도급자의 계약에서 하도급대금 지급보증서를 특정한 공사금액에 대해서 면제하는 것은 타당하지 않음

〈표 4-2〉 하도급 공사금액 1천만원 미만 공사건수 및 금액(2013년 기준)

(단위: 백만원, 건, %)

구분	금액	건수
합계	81,928,901	698,003(100.0)
원도급	23,844,026	500,142(71.7)
하도급	58,084,875	197,861(28.3)
1,000만원 미만	1,145,857	262,697(37.6)
원도급	1,010,628	233,626(33.5)
하도급	135,228	29,071(4.2)
1,000만 ~ 1,500만원 미만	794,986	64,653(9.3)
원도급	677,867	54,955(7.9)
하도급	117,120	9,698(1.4)
1,500만 ~ 2,000만원 미만	1,152,838	65,555(9.4)
원도급	1,012,319	57,271(8.2)
하도급	140,518	8,284(1.2)

주: ()의 비중은 원도급과 하도급 합계 건수에서 차지하는 비중임.

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보.

- 하도급금액 1천만원 이하인 경우 하도급대금 지급보증서 교부를 면제하는 현행 규정을 개선할 필요가 있음
 - 현행 규정은 하도급자 간 형평성을 저해할 수 있는 여지가 있음
 - 즉 1건 종합공사의 하도급이 2건 이상이며, 1건은 1천만원 이상이고 다른 1건은 1천만원 이하일 경우 동일한 원도급자의 하도급공사를 수행하는 하도급자 간 형평성의 문제가 발생함
 - 1천만원 이하의 경우 하도급대금 지급보증 교부에 소요되는 금액 대비 효과가 높지 않다고 판단할 수 있으나, 해당 하도급공사에 참여하는 하도급자는 영세한 하도급자일 수 있으므로 보증서 교부를 통한 보호가 필요함
 - 또한 현행 규정을 그대로 유지하는 경우 원도급자는 하도급대금 지급보증 교부를 피하기 위하여 1천만원 이하로 하도급금액을 조정하여 하도급대금 지급보증서 교부를 회피하려는 상황이 발생할 수 있음
 - 따라서 현행 규정을 <표 4-3>과 <표 4-4>와 같이 개정하는 것이 필요함

<표 4-3> 건설산업기본법 시행규칙 제28조 제2항 개정(안)

현행	개정(안)
제28조(하도급대금지급보증서 교부등) ① 생략 ②법 제34조제2항 단서에서 “국토교통부령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우를 말한다. <개정 1999.1.25, 1999.9.1, 2002.9.18, 2005.1.15, 2005.6.30, 2008.3.14, 2010.6.29, 2011.11.3, 2012.12.5, 2013.3.23> 1. 삭제 <2012.12.5> 2. 삭제 <2014.2.6> 3. 삭제 <2002.9.18> 4. <u>1건의 하도급공사의 하도급금액이 1천만원 이하인 경우</u> 5. 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급한다는 뜻과 그 지급의 방법·절차에 관하여 발주자·수급인 및 하수급인이 합의한 경우	제28조(하도급대금지급보증서 교부등) ① 생략 ②법 제34조제2항 단서에서 “국토교통부령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우를 말한다. <개정 1999.1.25, 1999.9.1, 2002.9.18, 2005.1.15, 2005.6.30, 2008.3.14, 2010.6.29, 2011.11.3, 2012.12.5, 2013.3.23> 1. 삭제 <2012.12.5> 2. 삭제 <2014.2.6> 3. 삭제 <2002.9.18> 4. <u>삭제</u> 5. 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급한다는 뜻과 그 지급의 방법·절차에 관하여 발주자·수급인 및 하수급인이 합의한 경우

<표 4-4> 하도급거래 공정화에 관한 법률 시행령 제8조 제1항 제1호 개정(안)

현행	개정(안)
제8조(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증) ① 법 제13조의2제1항 각 호 외의 부분 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2013.8.27, 2013.11.27> 1. <u>원사업자가 수급사업자에게 건설위탁을 하는 경우로서 1건 공사의 공사금액이 1천만원 이하인 경우</u>	제8조(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증) ① 법 제13조의2제1항 각 호 외의 부분 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2013.8.27, 2013.11.27> 1. <u>삭제</u>

- 하도급대금 지급보증서 교부 면제와 관한 법령 중 건설법 제34조 제2항은 국토교통부령으로 정하는 경우에는 하도급대금 지급보증서 교부를 명하고 있고, 부령 제28조 제2항 제1호부터 제5호는 신용평가등급을 기준으로 면제의 경우를 명시하고 있지 않음
 - 즉 건설법은 신용평가기관이 발표하는 신용평가등급을 기준으로 하도급대금 지급보증서 교부 면제제도를 시행하고 있지 않음
- 공정거래위원회는 2013년 ‘건설 하도급대금 지급보증 면제대상 고시’를 개정하여 운영하고 있음

- 개정 이전까지 하도급대금 지급보증 면제대상 기준을 회사채 A- 이상에서 A0 이상으로 상향조정하였음
 - 대금지급보증 면제 평가기준을 확대하여 기존 회사채만으로 운영하던 것을 회사채와 기업어음 신용평가등급(A20 이상)으로 확대하였음¹⁵⁾
- 건설 하도급대금 지급보증서 교부에 관한 두 규정이 상이하게 운영되고 있는 것으로 판단되므로 ‘건설 하도급대금 지급보증 면제대상 고시’를 국토교통부령과 동일하게 개정하는 것이 필요함
- 이처럼 관련 규정을 통일함으로써 하도급대금 보호의 실효성이 제고될 수 있음¹⁶⁾
 - 면제기준의 상향조정으로 대기업 종합건설업체의 하도급대금 지급보증서 교부 업체가 확대되는 해당 업체의 공사현장 규모가 크다는 점을 감안하면 파급효과도 클 것임

4.1.3 부정당업자로 명시하여 입찰참가제한

- 현행 국가계약법은 제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한)는 부정당업자의 입찰참가 제한을 규정하고 있고, 부정당업자에 관해서는 국가계약법 시행령 제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) 제1항 제1호부터 제18호까지에서 규정하고 있음
- 시행령에는 공사대금 체불자에 관한 명시적인 규정이 없음
 - 따라서 하도급대금 체불자를 부정당업자에 명시하여 포함하는 개정이 요구됨

15) 현행 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제4조(신용정보업의 종류 및 영업의 허가)는 신용정보업의 종류를 구분하고 있다. 신용조회업(신용조회업무 및 그에 딸린 업무), 신용조사업(신용조사업무 및 그에 딸린 업무), 채권추심업(채권추심업무 및 그에 딸린 업무), 신용평가업(신용평가업무 및 그에 딸린 업무) 등이다.

16) 김지훈(2013)이 연구한 바에 의하면 건설 하도급대금 지급보증 면제대상 고시에서 규정하는 회사채 평가 A0에서 AA로 상향조정하는 경우 2013년 기준으로 면제 업체는 대우조선해양, 삼성물산, 삼성중공업, 서브원, 지에스건설, 포스코건설, 한국전력기술, 현대건설, 현대중공업 등의 10개 업체가 해당된다고 한다.

- 이 경우 공사대금으로 한정하지 말고 자재·장비대금체불 및 임금체불 업체까지 부정당업자로 포함하여야 할 것임
- 현행 국가계약법 제27조의5(조세포탈 등을 한 자의 입찰 참가자격 제한)는 조세포탈행위를 특별히 정하여 입찰 참가자격을 제한하고 있음
 - 조세는 공익에 필요한 재원을 확보하는 가장 본원적인 수단, 이를 위반하는 경우에는 국가계약법의 적용을 받는 발주에 입찰참여를 제한하여 조세납부라는 의무이행 실효성을 제고하고 있음
 - 이런 의무이행확보 형식을 공사대금 등 각종 체불을 사전적으로 방지하는 수단으로 활용하는 방안 필요함
 - 특히 입찰 참가자격을 매개로 하는 방법은 건설업자에게는 매우 효과적인 수단이 될 수 있음

4.1.4 보증 및 용자에서 불이익

- 공사대금을 체불하는 사업주에 대해서는 신용평가에서 불이익을 주는 방안은 효과적인 수단이 될 수 있음
 - 향후 다른 공사의 대금지급보증서 및 이행보증서를 제출하기 위해서 공제조합에 보증을 신청하는 경우 요율을 가산하는 방법
 - 건설 관련 공제조합은 조합원의 보증 등을 위해서 신용평가를 자체적으로 시행하고 있으며, 이 과정에서 체불자는 신용등급을 하락시켜 보증요율을 가산하여 받아야 함
 - 또한 자체적인 신용평가를 조합원을 대상으로 하는 용자에도 적용하여 실질적인 불이익을 주는 방법을 활용하여야 함

4.2 자재 및 장비대금 체불 대응방안

- 자재·장비대금 체불을 방지할 수 있는 수단으로서 가장 효과적인 방법은 발주자가 직접지급하는 것임
 - 자재·장비업자는 원도급자 또는 하도급자와 거래관계를 형성하게 되는데, 그 형식이 도급이 아닌 재화나 서비스의 제공 형식임
 - 따라서 발주자가 직접 구매하여 원도급자 또는 하도급자에게 지급하는 방식이 효과적일뿐만 아니라 거래비용을 절감하는데도 효과가 있을 것으로 판단됨

- 자재 및 장비대금 지급보증서 교부를 확대·강화하는 것도 체불을 방지할 수 있는 수단이 될 수 있음
 - 건설법 제68조의3(건설기계 대여대금 지급보증) 제1항은 건설기계 대여 지급보증서 교부와 국토교통부령으로 정하는 경우에는 보증서 교부 면제를 규정하고 있음
 - 이 규정에 따라 건설산업기본법 시행규칙 제34조의4 제1항 제2호는 200만원 이하에 대해서는 보증서 교부를 면제하고 있음
 - 이 경우도 일정한 금액 이하를 정하여 보증서 교부를 면제하지 말고 모든 금액에 대해서 보증서 교부가 이루어지도록 개정이 필요함
 - 적은 금액의 체불이 발생하는 경우 대처할 수 있는 수단이 마땅치 않다는 점을 고려하면 금액에 관계없이 보증서 교부가 이루어져야 할 필요성이 있음

4.3 임금 체불 대응방안

- 노무비 구분관리 및 지급확인제도가 정착될 수 있는 여건을 조성하고 지속적으로 관리하는 것이 요구됨
 - 노무비만을 별도의 통장으로 지급하고 근로자에게 지급이 확인된 이후

에 지급하는 제도로 운영되고 있어서 정착되면 실효성이 매우 높을 것으로 판단됨

- 따라서 이 제도가 정착되어 원활하게 작동될 수 있도록 정기적으로 점검하고 관리하여야 함

○ 소액채당금제도는 기존 채당금제도에 비해 사업주의 부도·파산을 신청요건을 하지 않는다는 점에서 효과적이며, 임금체불을 당한 근로자에게 실질적인 도움이 될 수 있음

- 이 제도는 2014년 7월부터 운영되고 있으나, 건설근로자들은 생산 현장의 여건을 감안할 때 제도에 대해서 알고 있지 못할 수 있음
- 이 제도의 활용이 확대될 수 있도록 지속적으로 홍보를 강화하여야 할 필요가 있고, 현재 300만원 범위에서 운영되는 규모를 점진적으로 확대하는 것을 검토해야 함

○ 임금체불 대책으로 공표제도가 실효성을 가질 수 있을 것이므로 이를 적극적으로 활용하여야 함

- 임금채권은 다른 어떤 채권에 우선하여 보호되는 채권이며, 이는 근로를 제공하는 근로자의 생계수단이 되기 때문임
- 체불 사업주를 압박하고 의무이행을 강제할 수 있는 수단으로서 실효성과 타당성을 보유하고 있으므로 현재보다 공표의 요건을 완화하고 확대하여 시행하는 것이 필요함

5. 결론

- 건설공사 현장은 도급방식에 의해서 생산이 이루어지는 것이 대부분이며, 계약의 이행과 그에 대한 대가의 지급은 도급단계와 동일하게 이루어짐
 - 원도급자와 하도급자, 자재·장비업자와 건설근로자가 생산에 참여하게 되며, 하도급방식에서는 하도급자가 시공을 담당하고 있음
 - 원도급자는 생산을 위해서 복수의 하도급자와 계약을 체결하고, 하도급자는 시공을 위해서 여러 수단을 활용하게 됨
 - 이런 구조에서 공사대금 체불이 발생하는 경우 가장 파급효과가 큰 단계는 하도급대금 체불이라고 할 수 있으며, 개선이 가장 요구되는 단계라고 할 수 있음
 - 이는 하도급자는 생산현장에서 실제로 공사를 담당하는 건설업자이므로 자재 및 장비업자, 근로자와 연계되기 때문임
 - 특히 이들은 원도급자에 비해 협상력이 열위일 뿐만 아니라 영세하며, 체불 발생 시 대응수단도 미비하기 때문임
 - 이런 관점에서 하도급대금 체불을 방지할 수 있는 개선방안을 중심으로 건설공사 현장에서 체불의 대응수단을 제시하였음

- 건설 현장에서 발생하는 체불은 해결이 다른 산업에 비해 쉽지 않고, 이런 점을 감안하여 건설업에서는 체불을 사전에 방지하거나 대응하기 위한 목적에서 제도를 운영하고 있음
 - 따라서 우선적으로는 현재 운영되고 있는 제도의 실효성을 제고하는 방안이 필요함
 - 사전적인 제도로써 공사대금 및 자재·장비대금 직접지급제도 및 노무비 구분관리 및 지급확인제도 등은 장점이 많은 제도이며, 체불방지에 실질적으로 기여하고 있는 것으로 판단됨

- 하도급법과 건산법에서 모두 관련 제도들을 명시하고 있으나, 두 법령에서 규정하고 있는 제도의 범위는 차이가 발생하고 있음
 - 또한 하도급법 제34조는 다른 법령과의 관계에서 하도급법의 내용에 관해서는 하도급법이 우선하도록 규정하고 있음
 - 따라서 건산법에서 명시하고 있는 직접지급제도를 하도급법에서 수용하여 제도의 실효성을 제고하는 방안이 필요함
 - 지급보증서 교부는 체불 발생 시 구제수단으로서 현실적인 유용성을 갖고 있으므로 대상 범위를 확대하는 방향의 개선이 필요함
 - 하도급대금 지급보증서 교부 면제에 관해서는 하도급법과 건산법이 상이하므로 이를 통일적으로 개정하는 것이 요구됨
 - 이런 개정과정은 하도급대금 확보의 실효성을 제고하고, 하도급 이하 단계의 체불을 방지하는데도 효과가 있을 것으로 판단됨
- 사후적인 체불 방지수단보다 사전적으로 체불을 예방할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하는 것이 요구됨
- 체불대책으로 가장 실효적인 방법은 체불이 발생하지 않도록 사전에 예방하는 것이라고 할 수 있음
 - 각종 계약이행의 대가를 체불하는 건설업자를 부정당업자로 지정하고, 입찰 참가에 제한을 가하는 방법이 도입되어야 함
 - 건설업이 수주산업이라는 점에서 효과적인 수단이 될 수 있음
- 건설 생산은 사후적인 계약이행이라는 점으로 인하여 보증이 매우 중요한 역할을 하고 있으므로 보증을 강화하고 범위를 확대하는 방안이 검토되어야 함
- 하도급대금 지급보증서 교부가 적법하게 이루어질 수 있도록 발주자의 관리가 강화되어야 함
 - 원도급자가 하도급자에게 교부하는 하도급대금 지급보증서 면제 기준이 하도급법과 건산법 간 차이가 있으므로 통일이 필요함

- 아울러 현재 1천만원 이하 하도급공사에서는 비용 대비 효과가 크지 않은 것으로 판단되어 시행되지 않고 있는데, 전면적인 실시가 이루어지는 것이 타당함
 - 이는 하도급자 간 형평성 제고의 측면과 영세 하도급자 보호에 긍정적인 역할이 기대되기 때문임
 - 앞서도 제시한 것처럼 도급순위 100위 이내의 업체들도 부도가 발생하는 상황이며, 보증서 발급이 면제되는 회사채 등급을 한 단계 상향하는 것만으로도 하도급자 보호가 강화될 수 있는 것으로 판단됨
- 현행 국가계약법은 부정당업자와 조세포탈자에 대해서 입찰 참가자격을 제한하고 있는데, 공사대금 체불자도 입찰 참가자격을 제한하는 규정을 신설하여야 함
- 공사대금 체불은 계약의무이행 위반자이므로 이들을 실효적으로 제재할 수 있는 방안이 필요함
 - 특히 공사대금 체불은 건설근로자의 임금체불을 야기할 수 있는 개연성이 매우 크므로 조세포탈자처럼 입찰 참가자격을 제한하여야 함
- 공사대금 체불자는 이들을 조합원으로 하는 관련 공제조합의 신용평가 등급을 하락시켜서 보증요율을 가산하거나, 용자 시 불이익을 주는 방법이 필요함
- 이런 방법은 공제조합 이용 시 실질적인 불이익이 발생하므로 효과적인 수단이 될 수 있음

• 박광배 연구위원(jwjbpark@hanmail.net)

참 고 문 헌

1. 강승복(2012), 체불임금의 실태와 시사점, 「월간 노동리뷰」 2012년 4월호, 한국노동연구원, pp.68-81.
2. 고용노동부(2014), 건설일용 체불근로자 권리구제 관련 실태조사 및 개선방안 연구, 법무법인 정률.
3. 고용노동부 보도자료(2014년 8월 25일)
4. 공정거래위원회 보도자료(2015년 2월 3일, 11월 8일).
5. 국토교통부 보도자료(2014년 2월 13일, 5월 13일, 2015년 9월 17일).
6. 김지훈(2013), 하도급대금 지급보증 개선방안 관련 법제분석, 한국법제연구원.
7. 대한건설협회(2013), 건설업계 애로사항 조사-워크아웃 및 법정관리 업체를 중심으로.
8. 대한전문건설협회(2014), 전문건설업 실태조사 분석보고서, 대한건설정책연구원.
9. 대한전문건설협회(2015), 전문건설업 통계연보.
10. 대한건설협회(2015), 2014년도 결산 건설업 경영분석.
11. 대한전문건설협회(2015), 전문건설업 통계연보.
12. 서울특별시 보도자료(2015년 5월 21일).
13. 시사저널(<http://www.sisapress.com/news/articleView.html?idxno=71025>)
14. 이의섭(2013), 상습 체불 건설업자 공표 제도 도입 방안, 「건설이슈포커스」 2013-22, 한국건설산업연구원.
15. 통계청, 국가통계포털.

공사참여자에 대한 체불 원인 분석 및 대응방안

2015년 11월 30일 인쇄

2015년 11월 30일 발행

발행인 노재화

발행처 대한건설정책연구원

서울시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 978-89-93645-93-4

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

©대한건설정책연구원 2015