

건설정책리뷰 2016-01

공사대금 지불관리시스템 도입에 따른 검토과제

박광배 · 박선구

2016. 4.

대한건설정책연구원

요 약

- 발주자가 대금을 직접 지급하는 지불관리시스템은 체불방지의 장점이 있으나, 검토되어야 할 제도적·현실적인 문제점이 있음
 - 지불관리시스템 도입으로 발생할 수 있는 문제점을 검토하고 개선과제를 도출하는 것을 목적으로 연구가 진행됨
- 체불방지대책이 시행되어야 할 필요성은 매우 크고, 실효적인 수단이 마련되어야 함
 - 체불이 지속되고 있고, 임금과 장비대금이 체불되는 경우 구제수단이 미흡하고 실효성도 높지 않기 때문임
- 그러나 임금채권 이외의 임대료에 해당하는 건설기계 대여업자까지 지불관리시스템에 의한 직접 지급은 여러 문제점을 야기할 수 있음
 - 건설 현장 운영과의 괴리로 인한 생산성 저하, 계약자유 원칙을 침해하는 법적·제도적인 문제, 건설업자의 know-how 및 경영정보 노출의 문제, 개별 건설업체가 운영하는 시스템과의 연계 어려움 등이 예상됨
- 생산현장과 조화되고 생산성을 저해하지 않는 방식으로 체불이 방지되는 수단이 도입·운영되어야 하며, 현재 운영되고 있는 지급확인제도 등의 실효성이 보완되어야 함
 - 발주자에 의한 직접 지급이 이루어져도 노동의 대가인 임금과 자재·장비대금은 성격 및 채권보호의 강도가 다르므로 달리 적용되어야 함
 - 임금채권은 계약자유 원칙보다 더 보호되어야 할 가치가 있는 권리라고 할 수 있으며, 지불관리시스템에 의한 직접 지급의 타당성이 있음
 - 건설기계 대여업자는 사업자로서 대가의 성격은 임대료이며, 영세한 사업자라도 임금에 해당하지 않음
 - 건설기계 대여업자의 임대료를 효과적으로 보호할 수 있는 수단은 지급확인제와 보증제도를 통해서도 가능할 것으로 판단됨
 - 현행 제도로 체불방지가 안 되는 경우 보완적으로 지불관리시스템에 의한 발주자 직접 지급이 활용되어야 함
 - 공공발주자가 직접 대가를 지급하는 것은 다른 체불방지 수단으로 해결할 수 없는 경우로 한정하여 활용되어야 함

목 차

I. 서 론	1
II. 건설공사 관련 체불 및 건설기계 현황	4
1. 건설공사 관련 체불현황	4
2. 건설기계시장 현황	11
3. 소결	20
III. 공사대금 지불관리시스템 도입 및 운영현황	25
1. 공사대금 지불관리시스템 도입사례	25
2. 공사대금 지불관리시스템 운영현황	29
IV. 공사대금 지불관리시스템 도입 시 검토과제	32
1. 현장과의 괴리	32
2. 법·제도적인 문제	35
3. 건설업자의 우려 및 부담가중	38
V. 결론 및 정책적 시사점	41
1. 결론	41
2. 정책적 시사점	42

1. 서론

- 건설업 생산은 발주자로부터 시작하여 원도급자(자재·장비업자)-하도급자(자재·장비업자)-근로자로 이루어지는 것이 일반적임
 - 건설업자 간에는 도급계약에 의해 하도급으로 생산이 진행됨
 - 건설업자와 기계장비업자는 임·대차계약을 체결하여 생산에 필요한 기계장비를 사용함
 - 자재업자와는 계약을 체결하게 되고, 이런 거래관계는 비교적 지속적인 관계라고 할 수 있음
 - 근로자는 건설업자와 고용계약을 체결하고 노동을 제공하게 됨
 - 이처럼 건설생산은 다양한 참여자와 여러 형태의 계약이 개입됨

- 계약이행의 대가로 지급되는 공사대가 등의 금액은 발주자로부터 원도급자, 하도급자, 자재·장비업자 및 근로자의 순서로 진행되게 됨

- 수직적인 도급방식으로 생산이 진행되는 과정에서는 특정한 건설업자로부터 체불이 발생하는 경우 이하의 단계에서는 체불이 연쇄적으로 발생할 수밖에 없음
 - 원도급자의 부도·파산 등의 사유로 하도급 공사대금이 체불되는 사례가 있고, 원도급자 및 하도급자에게 발생하는 사유로 인해서 임금체불과 자재 및 장비대금 체불이 발생하기도 함
 - 특히 생산단계의 상위에 있는 건설업자에 의해 야기되는 체불은 하위단계의 생산자가 대처하기는 현실적으로 어려움
 - 이는 협상력(bargaining power)의 차이가 있고, 하위단계 생산자의 수주경쟁이 보다 더 치열하기 때문이라고 할 수 있음
 - 즉 하도급자는 원도급자의 경영상황과 공사 진행 여부 등에 관하여

파악하기 어려운 구조이며, 체불이 발생하는 경우에도 효과적인 대응이 어려움

- 이런 구조는 해당 건설업자의 하위단계 건설업자 또는 자재·장비업자 및 근로자의 경우에도 반복적으로 발생하게 됨

- 수직적인 도급구조에 의존한 생산방식으로 인하여 야기되는 문제점을 개선하기 위하여 공공 발주자는 하도급대금 직접지급 및 자재·장비대금 직접지급 등의 제도를 시행하고 있음
 - 이러한 수단은 생산자 간 협상력의 차이에서 발생하는 문제에 대하여 현실적으로 대처할 수 있는 유용한 수단으로 인식되고 있음
 - 이외에도 원도급자는 발주자로부터 받은 공사대금을 15일 이내에 지급하도록 제도운영이 되고 있고, 당사자 간 합의에 의해 발주자가 하도급대금을 직접 지급하는 제도도 운영되고 있음
 - 자재·장비대금이 원활하게 지급되도록 유도하기 위해서 하도급자(또는 원도급자)도 지급기한을 정하고 있음

- 체불은 하위단계로 갈수록 피해가 직접적이며, 체불을 당한 사업자 및 근로자에게 위협적이고 구제수단도 매우 제한적임
 - 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 및 건설근로자는 규모의 영세성과 현장 이동성으로 인하여 체불이 발생하면 사후적 구제제도의 미인지 등으로 효과적인 권리구제를 받지 못하고 있음

- 이처럼 계약이행의 대가를 받지 못하는 체불이 발생하는 경우 생산성 저하 및 시설물 품질 저하 등 많은 문제점이 야기되므로 체불방지를 위한 제도적인 장치들이 도입되어 시행되고 있음
 - 공공발주자가 계약이행자에게 직접 대금을 지불하는 방식이 일부 활용되고 있고, 활용 확대를 위한 검토가 이루어지고 있음

- 그런데 발주자가 공사대금과 자재 및 장비대금, 그리고 임금을 직접 지급하는 방식은 장점과 함께 제도적인 측면에서의 문제점이 제기될 수 있고, 건설현장에서 생산활동에도 직접적인 영향을 미칠 수 있는 요소가 있는 것으로 판단되므로 검토가 필요함
 - 체불방지라는 정책적인 목적에서 발주자에 의한 직접 지급이 모색되는 것은 타당한 측면이 있음
 - 그러나 대가의 지급은 계약의 당사자 간 이루어지는 것이 원칙이며, 체불방지의 목적을 달성할 수 있는 다른 수단에 대한 충분한 검토의 필요성도 중요하게 다루어져야 함

- 이 연구는 공사대금 지불관리시스템 도입 및 운영과정에서 발생할 수 있는 문제점을 검토하고, 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 함
 - 근로자의 노동대가인 임금은 가장 원초적인 소득이며, 건설근로자가 취약계층이라는 점, 그리고 현장을 이동하면서 노동을 제공하기 때문에 체불의 해결이 어렵다는 점에서 직접 지급의 타당성과 효과가 인정됨
 - 반면 사업자인 자재·장비업자를 대상으로 발주자가 대금을 직접 지급하는 것은 계약자유의 원칙과 계약이행과 대가의 지급이라는 거래관행을 침해할 수 있는 여지가 있어 검토사항이 있을 것으로 판단됨
 - 이 연구는 공사대금 중 건설기계대금 직접 지급과 관련하여 검토가 필요한 사항에 대한 자료를 제공하는 것을 목적으로 함

II. 건설공사 관련 체불 및 건설기계 현황

1. 건설공사 관련 체불현황

1) 건설기계 등의 체불현황

- 국토교통부가 2015년 9월 3일부터 11일까지 소속·산하기관의 모든 현장을 대상으로 조사한 결과 107억원의 체불이 있는 것으로 나타났음¹⁾
 - 107억원의 체불에는 대금지급이 제한적인 법정관리 현장이 제외되었으며, 48개 현장을 대상으로 조사한 결과의 체불 규모이므로 적지 않다고 할 수 있음

- 국토교통부는 2014년 건설산업의 비정상적 관행 개선을 추진하면서 장비업자 대금 체불에 대해서 적극적으로 대처하겠다는 방침을 밝혔음²⁾
 - 이를 위해서 2013년 6월부터 시행되고 있는 장비대금 지급보증제도의 정착을 위해서 노력할 계획을 밝힘
 - 또한 공사대금 체불을 해소하기 위한 의지도 천명하고, 상습체불 업체의 명단 공표를 시도하였음³⁾
 - 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 받도록 하였음
 - 이처럼 적극적인 체불 방지제도가 시행되고 있는 것은 부실한 건설업체의 고의적인 부도 및 사업주의 잠적으로 체불이 발생하는 사례가 발생하고 있다는 인식 때문임

1) 2015년 9월 17일 국토교통부 보도자료.

2) 2014년 2월 13일 국토교통부 보도자료.

3) 2014년 5월 13일 국토교통부 보도자료.

- 관계부처합동의 국가정책조정회의(2013년 6월 14일)에서도 하도급자와 근로자 및 장비업자 사이에서 발생하는 불공정 행위에 대한 개선의 필요성이 논의되었음
 - 관련 자료에 의하면 하도급자와 건설근로자 및 장비업자 사이의 불공정행위는 최하위 단계에서 발생하게 되고, 더 이상 손실을 전가할 곳이 없는 서민 피해영역이라고 하였음
 - 또한 임금·장비대금 지급확인제도는 발주자에게 행정처리 부담을 가중시켜서 형식적인 운영이 이루어지는 문제가 있다는 점을 지적하였음

- 공정거래위원회가 발표한 자료에 의하면 최근 건설기계 체납이 증가하는 추세를 보이고 있음
 - 2014년에는 신고(접수)건수 기준으로 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 나타나고 있으며, 금액으로는 41억원 규모임

<표 2-1> 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.

- 2013년을 기준으로 서울시가 발주한 건설공사 현장을 대상으로 조사한 부조리사례의 대부분은 각종 체불인 것으로 나타났음(<표 2-2>와 <표 2-3> 참조)

- 체불의 유형은 자재 및 장비대금이 가장 높은 비중을 차지하고 있음
- 자재 및 장비대금 체불이 전체 체불에서 차지하는 비중은 증가한 것으로 나타남
- 현황 조사에서 나타난 문제점을 개선하기 위해서 서울시는 강화된 대책을 시행하고 있음

<표 2-2> 서울시 하도급 부조리 신고추이(2011-2013)

(단위: 백만원)

구분	신고건수	금액	신고유형별			
			자재·장비	임금	하도급대금	기 타
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.

- 서울시는 1년 동안 3회 이상 하도급대금이나 장비·자재대금을 지급하지 않는 상습체불 업체에 대해서는 시정명령 없이 즉시 2개월간의 영업정지 처분을 하는 ‘삼진아웃제’를 시행하겠다는 방침을 밝혔음⁴⁾
 - 삼진아웃제는 체불신고 된 민원이 해결되더라도 1년 동안 3회 이상 신고 또는 적발된 업체에게 적용됨
 - 이런 방침은 종전 ‘시정명령’ 수준의 처분이 ‘영업정지’ 수준으로 강화된 것이라고 할 수 있음
 - 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⁾

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.

<표 2-3> 2013년 서울시 발주 건설현장의 미지급 현황

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.

2) 건설근로자 임금체불 현황

- 2014년 7월말 기준으로 고용노동부가 발표한 자료에 의하면 업종별 체불임금 비중에서 건설업이 22.5%를 차지한 것으로 나타났음
 - 건설업은 제조업 다음으로 높은 비중으로 나타나고 있고, 규모별로는 30인 미만 사업장 비중이 68.2%를 차지하고 있는 것으로 나타났음

<표 2-4> 업종별·규모별 체불임금내역(2014년 7월 기준)

(단위: %)

업종별	제조업	건설업	도소매업	사업서비스업
	29.6	22.5	12.0	10.8
규모별	5인 미만	5~30인 미만	30~100인 미만	100인 이상
	23.9	44.3	17.8	14.1

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
 - 고용형태가 불안정적인 경우 임금체불 발생이 더 높게 나타날 수 있음을 보여주고 있음
 - 건설근로자는 대부분이 임시·일용직 고용형태를 보이고 있고, 현장을 이동하면서 노동력을 제공하는 상황이므로 체불에 상당히 취약하다고 할 수 있음

<표 2-5> 체불근로자의 직종별 분포(2012년 실태조사 결과)

(단위: %)

구분	구성비
합계	100.0
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 밝히고 있음.

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

- <표 2-4>와 <표 2-5>에 제시되어 있는 내용을 종합하면 소규모기업에 고용되어 단순노무를 제공하는 근로자의 임금체불이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있음

- 고용노동부 발표에 의하면 2015년 11월말 기준으로 임금체불액은 1조 1,884억원인 것으로 나타났음
 - 2015년 체불액은 전년 동기와 비교할 때 1.5% 감소한 수준임
 - 임금체불을 당한 근로자는 27만 명이며, 1인당 체불액은 441만원인 것으로 나타났음
 - 업종별 체불액 비중은 제조업이 36.5%로 가장 높고, 다음으로 건설업이 19.1%를 차지한 것으로 나타났음
 - 사업장 규모 기준으로 체불은 대부분 30인 미만의 영세 사업장에서 발생한 것으로 나타났으며, 비중은 68.4%로 나타났음

- 고용노동부는 임금을 상습적으로 체불한 사업주에 대해서 명단공개 및 신용제재 등의 조치를 하고 있음(2015년 12월 30일)
 - 2014년 8월 31일을 기준일로 하여 산정하며, 3년 이내 2회 이상 체불로 유죄가 확정되고, 기준일 이전 1년 이내 체불총액이 3,000만원 이상인 사업주를 대상으로 하였음
 - 명단공개 211명, 신용제재 353명 중 건설업자는 각각 46명(21.8%)과 84명(23.8%)이었음

<표 2-6> 업종별 체불사업주 명단공개 및 신용제재(2015년 12월 30일)

(단위: %)

구분	명단공개		신용제재	
	인원	비중	인원	비중
계	211	100.0	353	100.0
제조업	70	33.2	106	30.0
건설업	46	21.8	84	23.8
금융 보험 부동산 및 사업서비스업	30	14.2	60	17.0
도소매 및 음식 숙박업	16	7.6	35	9.9
운수 창고 및 통신업	29	13.7	39	11.0
기타	20	9.5	29	8.2

- 최근 건설업에서 체불이 가장 크게 발생한 것은 2013년이었던 것으로 나타났음
 - 전 산업 대비에서도 21.8%를 기록한 것으로 나타나며, 이런 비중은 2006년 이후 가장 높은 수준임
 - 2012년부터는 전산업 대비 비중이 20%를 초과하고 있는 것으로 나타나며, 건설업 임금체불이 급격하게 증가하고 있는 것으로 판단됨

<표 2-7> 건설업 임금체불 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.

- 체불의 가장 큰 피해자는 근로자라고 할 수 있음. 이런 인식에서 임금채권을 실질적으로 보장할 수 있는 정책적인 시도가 이루어지고 있으며, 임금채권 보장의 중요성을 반영하여 임금체불근로자 보호를 위한 ‘소액체당금제도’가 2014년 7월 도입되어 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 제도임
 - 일정 부분은 최종 3월분의 임금, 최종 3년간의 퇴직금으로 하며 최대 1,800만원임
 - 기존 ‘체당금(替當金)제도’는 사업주가 재판상 파산 또는 회생절차 개시결정을 받거나, 지방고용노동관서장이 사실상 도산 인정을 한 경우에만 지원대상이 되었음

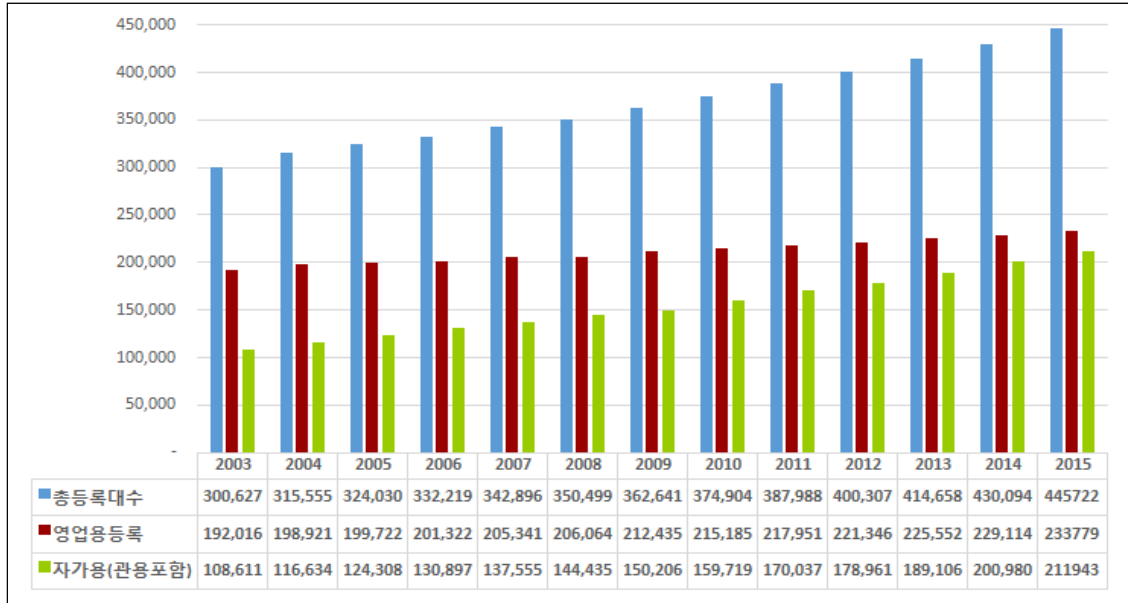
- 이 제도는 취지를 실현할 수 있는 여건이 현실적으로 매우 미흡하였기 때문에 ‘소액채당금제도’가 신설되었음
- 이에 따라 임금을 받지 못한 퇴직근로자는 법원으로부터 체불임금에 대한 집행권원을 받은 경우 300만원까지 먼저 지급받고, 정부가 사업주에게 구상권을 행사하게 됨
- ‘소액채당금제도’의 시행으로 무등록 건설업자에게 고용되어 임금체불을 당한 건설근로자도 임금을 받을 수 있게 되었음

2. 건설기계시장 현황

1) 건설기계 등록 및 사업자 현황

- 2005년 이후 건설경기가 정체 또는 하락을 반복하고 있음에도 불구하고 건설기계 등록대수는 445,722대(2015년말 기준)로 매년 지속적으로 증가하고 있음
 - 2003년 300,627대이던 건설기계 등록대수는 연평균 3.3%씩 증가하여 2015년에는 445,722대로 증가하였음
 - 동기간 영업용은 192,016대에서 연평균 1.66% 증가하여 233,779대로 늘어났고, 자가용(관용포함)은 108,611대에서 연평균 5.73% 증가하여 211,943대로 늘어났음
- 27종에 달하는 등록 건설기계를 용도별로 분류하면 크게 4종류로 구분할 수 있음
 - 토목공사용, 하역작업용, 도로포장공사용, 수상작업용 및 기타로 분류하고 있음
 - 건설현장에서 활용도가 높은 굴삭기는 토목공사용, 지게차와 덤프트럭은 하역작업용으로 분류되고 있음

<그림 2-1> 건설기계 연도별 등록현황



자료: 국토교통부.

<표 2-8> 건설기계 용도별 분류

용도별	건설기계 종류
토목공사용	불도저, 굴삭기, 로더, 스크레이퍼 등
하역작업용	지게차, 기중기, 덤프트럭, 크레인 등
도로포장공사용	공기압축기, 롤러, 노면파쇄기, 골재살포기 등
수상작업용 및 기타	사리(자갈, 골재)채취용, 쇄석기, 준설선 등

- 2015년말 기준 건설기계 기종별 등록현황은 굴삭기, 지게차, 덤프트럭 3개 기종이 전체 건설기계 등록대수 445,722대의 약 79.9%를 차지하고 있음
 - 전체 등록대수 대비 기종별 구성비는 지게차가 164,983대로 37.01%를 나타내고 있어 가장 많고, 다음으로는 굴삭기가 136,244대로 30.57%, 덤프트럭이 55,023대로 12.34%의 비중임
 - 콘크리트믹서트럭은 23,785대로 5.34%, 로더는 21,979대로 4.93%, 기중기는 9,758대로 2.19%, 롤러는 6,417대로 1.44%, 콘크리트펌프는 6,370대로 1.43%, 천공기는 5,013대로 1.12%, 공기압축기는 4,546대로 1.02%, 불도저는 3,880대로 0.87% 등의 순서로 나타나고 있음

〈표 2-9〉 2015년도 건설기계 기종별 등록 및 구성비

(단위: 대, %)

기종별	등록대수	구성비	기종별	등록대수	구성비
계	445,722	100.00	콘크리트믹서트럭	23,785	5.34
지게차	164,983	37.01	아스팔트살포기	81	0.02
굴삭기	136,244	30.57	아스팔트믹싱플랜트	7	0.00
덤프트럭	55,023	12.34	쇄석기	421	0.09
불도저	3,880	0.87	콘크리트펌프	6,370	1.43
로더	21,979	4.93	아스팔트피니셔	903	0.20
스크레이퍼	21	0.00	골재살포기	1	0.00
기중기	9,758	2.19	공기압축기	4,546	1.02
모터그레이더	753	0.17	천공기	5,013	1.12
롤러	6,417	1.44	항타 및 항발기	808	0.18
노상안정기	1	0.00	사리채취기	26	0.01
콘크리트벡칭플랜트	52	0.01	준설선	228	0.05
콘크리트피니셔	125	0.03	특수건설기계	620	0.14
콘크리트살포기	4	0.00	타워크레인	3,673	0.82

자료: 국토교통부.

- 2015년말 기준 건설기계 용도별 등록현황은 영업용이 233,779대로 52.4%를 차지하고 있으며, 자가용은 208,841대로 46.9%, 관용은 3,102대로 0.7%를 차지하고 있음
 - 영업용의 경우 굴삭기가 93,099대로 등록대수가 가장 많았으며, 다음은 덤프트럭이 47,120대, 지게차 28,891대, 콘크리트믹서트럭 20,878대 순으로 나타났음
 - 영업용 굴삭기는 전체 굴삭기 등록대수 136,244대의 68.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났음
 - 영업용 덤프트럭도 전체 등록대수의 85.6%를 차지하고 있는 것으로 나타나, 대부분의 덤프트럭이 영업용도로 활용되고 있음을 알 수 있음
 - 자가용에서는 지게차가 135,224대로 전체 자가용 등록 건설기계 대비 64.75%를 차지한 것으로 나타났음
 - 지게차는 다른 건설기계와 달리 자가용의 비중이 영업용에 비해 월등하게 높은 것이 특징적임

- 이런 원인은 지게차는 건설현장 뿐만 아니라 일반 제조업체 및 물류 등의 목적에서 사용되고 있기 때문임⁶⁾

<표 2-10> 2015년도 건설기계 용도별 등록 및 구성비

(단위: 대, %)

구분	자가용		영업용		관용		계	
	등록대수	비중	등록대수	비중	등록대수	비중	등록대수	비중
계	208,841	46.9	233,779	52.4	3,102	0.7	445,722	100.0
1. 불도저	443	11.4	3,389	87.3	48	1.2	3,880	100.0
2. 굴삭기	42,025	30.8	93,099	68.3	1,120	0.8	136,244	100.0
3. 로더	14,913	67.9	6,552	29.8	514	2.3	21,979	100.0
4. 지게차	135,224	82.0	28,891	17.5	868	0.5	164,983	100.0
5. 스크레이퍼	2	9.5	19	90.5	0	0.0	21	100.0
6. 덤프트럭	7,518	13.7	47,120	85.6	385	0.7	55,023	100.0
7. 기중기	931	9.5	8,803	90.2	24	0.2	9,758	100.0
8. 모터그레이더	28	3.7	702	93.2	23	3.1	753	100.0
9. 롤러	903	14.1	5,447	84.9	67	1.0	6,417	100.0
10. 노상안정기	1	100.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0
11. 콘크리트베틙플랜트	33	63.5	19	36.5	0	0.0	52	100.0
12. 콘크리트피니셔	30	24.0	95	76.0	0	0.0	125	100.0
13. 콘크리트살포기	2	50.0	2	50.0	0	0.0	4	100.0
14. 콘크리트믹서트럭	2,907	12.2	20,878	87.8	0	0.0	23,785	100.0
15. 콘크리트펌프	151	2.4	6,219	97.6	0	0.0	6,370	100.0
16. 아스팔트믹싱플랜트	4	57.1	3	42.9	0	0.0	7	100.0
17. 아스팔트피니셔	171	18.9	725	80.3	7	0.8	903	100.0
18. 아스팔트살포기	38	46.9	42	51.9	1	1.2	81	100.0
19. 골재살포기	0	0.0	1	100.0	0	0.0	1	100.0
20. 채석기	225	53.4	196	46.6	0	0.0	421	100.0
21. 공기압축기	1,030	22.7	3,516	77.3	0	0.0	4,546	100.0
22. 천공기	1,892	37.7	3,121	62.3	0	0.0	5,013	100.0
23. 향타 및 향발기	106	13.1	702	86.9	0	0.0	808	100.0
24. 자갈채취기	17	65.4	8	30.8	1	3.8	26	100.0
25. 준설선	108	47.4	118	51.8	2	0.9	228	100.0
26. 특수건설기계	62	10.0	516	83.2	42	6.8	620	100.0
27. 타워크레인	77	2.1	3,596	97.9	0	0.0	3,673	100.0

자료: 국토교통부.

6) 제조업체 및 물류회사 등에서 사용되는 지게차도 건설기계로 등록하도록 규정되어 있다.

- 건설기계 사업의 종류는 건설기계대여업, 건설기계정비업, 건설기계매매업, 건설기계폐기업 등 4종류로 구분할 수 있음
 - 2015년 기준 전체 건설기계 사업자는 15,986개사이며, 이중 대여업체가 13,194개로 82.5%로 가장 많은 비중을 차지하고 있음
 - 대여업체의 지역분포는 경기도가 4,361개사로 가장 많고, 다음으로 서울 3,486개사, 부산 775개사, 충남 687개사의 순으로 나타났음
- 대여업체는 2인 이상의 개인(법인)이 5대 이상의 기계를 운영하는 일반 대여업체와 1인의 개인(법인)이 4대 이하의 기계를 운영하는 개별 대여업체로 나눌 수 있음
 - 13,194개의 대여업체 중 70.7%인 9,333개 업체가 소규모 개별 대여업체인 것으로 나타났음⁷⁾

<표 2-11> 건설기계 연도별 사업자현황

(단위: 업체수)

구분	계	대여업체			정비업체				매매업체	폐기업체
		소계	일반	개별	소계	종합	부분(D/M)	전문		
2005	12,729	11,025	2,856	8,169	745	48	591	106	760	199
2006	12,830	11,092	2,897	8,195	757	49	597(513)	111	773	208
2007	13,018	11,149	2,950	8,199	807	53	628(500)	126	836	226
2008	13,352	11,422	3,021	8,401	829	52	646(523)	131	849	250
2009	14,218	12,125	3,328	8,797	866	51	677(549)	138	947	280
2010	14,738	12,545	3,422	9,123	882	50	688(566)	144	1,030	281
2011	15,002	12,750	3,626	9,124	904	54	685(583)	165	1,058	290
2012	14,836	12,447	3,578	8,869	932	53	706(602)	173	1,154	303
2013	15,333	12,780	3,610	9,170	1,017	59	764(631)	194	1,219	317
2014	15,591	12,913	3,736	9,177	1,075	57	799(631)	219	1,279	324
2015	15,986	13,194	3,861	9,333	1,144	92	813(662)	239	1,322	326

주: 부분정비업체 중 D/M은 덤프트럭 및 믹서트럭 한정정비업체임.

자료: 국토교통부.

7) 한편, 2015년 3월에 국회에서 개최된 건설기계 임대업 보호 및 육성에 관한 정책토론회 자료에 따르면 건설기계 1인 차주 비중은 70%로 나타났다.

- 건설기계 등록은 지게차, 굴삭기, 덤프트럭에 집중되어 있고, 자가용에 비해 대여사업자 비중이 높은 것으로 나타나고 있음
 - 대여사업자는 개별업체의 비중이 높게 나타나고 있는데, 이는 소규모 건설기계를 보유하고 대여를 하는 사업자가 많기 때문임
 - 건설기계 대여업체는 영세한 규모로 운영이 이루어지고 있는 것을 알 수 있고, 행정처리 관련 업무를 할 수 있는 인력을 보유하기에는 미흡한 규모인 것으로 판단됨

2) 건설기계대여금 보증현황

- 건설기계 대여대금 지급보증은 건설산업기본법 제68조의3에서 규정하고 있고, 발주자가 건설기계 대여대금을 직접 지급하는 경우에는 지급보증서 발급이 면제될 수 있음을 규정하고 있음
 - 법에서는 건설기계대여대금 지급보증서 발급에 드는 비용은 건설공사 도급금액 산출내역서에 분명하게 적도록 명시하고 있음
 - 보증금액은 계약기간 4개월 이하의 건설기계 대여금액에서 계약상 선급금을 제외한 금액, 4개월 초과 시는 산식에 의해 산출된 금액임
 - 건설기계대여대금 지급보증서 발급금액 적용기준은 국토교통부 고시 제2013-331호에 규정되어 있음
 - 지급보증서 발급면제와 관련하여서는 건설산업기본법 시행규칙 제34조의4(건설기계 대여대금 지급보증서 발급면제 등)에서 규정하고 있음⁸⁾

- 건설업자가 건설기계 대여대금 지급보증서를 건설기계업자에게 주지 아니한 경우 제재대상이 됨을 명시하고 있음
 - 시정명령이나 그 밖에 필요한 지시를 할 수 있도록 명시하고 있음

8) 지급보증서 발급면제에 해당되는 경우는 두 가지 경우이다. 하나는 발주자가 건설기계 대여대금을 건설기계 대여업자에게 직접 지급한다는 뜻과 그 지급의 방법·절차에 관하여 발주자·건설업자 및 건설기계 대여업자가 합의한 경우, 다른 하나는 1건의 건설기계 대여계약 금액(같은 건설기계 대여업자와 2건 이상의 계약으로 분할하여 계약하는 경우에는 각각의 계약금액을 합산한 금액을 말한다)이 200만원 이하인 경우이다.

- 또한 건설산업기본법 제1항 제8호에 따른 6개월 이내의 기간을 정하여 그 건설업자의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있음
- 건설기계대여대금 지급보증서⁹⁾ 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·환경설비공사는 0.13%임
 - 전문건설업자가 원도급자인 경우는 그룹을 구분하여 요율을 달리 적용하고 있는데, 준설공사와 토공사의 요율이 가장 높음
 - 준설공사와 토공사의 요율이 높은 것은 이들 업종에서 많이 수행하는 공종의 기계장비 사용비율이 높기 때문임
 - 또한 하도급 산출내역서에 반영하는 요율도 다르게 적용하고 있음

<표 2-12> 전문건설업자의 건설기계대여대금 지급보증서 공사별 산출내역서 반영 요율

구분		요율	
		원도급 산출내역서	하도급 산출내역서
A그룹	1) 준설공사, 토공사	0.56%	0.43%
B그룹	3) 시설물유지관리, 도장공사, 포장공사, 상·하수도설비공사	0.49%	0.40%
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%

9) 2013년 6월 18일 건설기계대여대금 지급보증서 발급금액 적용기준이 제정, 6월 19일부터 제도가 시행되고 있다.

- 2015년 국토교통부가 국토관리청과 산하 4대 공사가 운영하고 있는 공사현장을 조사한 결과 건설기계임대료 지급보증서¹⁰⁾ 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

<표 2-13> 건설기계임대료 보증현황

(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.

- <표 2-14>에 제시되어 있는 전문건설공제조합의 건설기계대여보증 실적과 <표 2-13>의 현황을 비교하면 건설공제조합 등 다른 보증기관에서 건설기계대여보증이 많이 발급된 것을 알 수 있음
- 건설기계대여보증은 시행 초기에 비해 급격한 증가세를 보이고 있는 것을 알 수 있고, <표 2-14>에 제시되어 있는 전문건설공제조합 청구금액 대비 지급금액을 통해서 건설기계보증의 효과를 파악할 수 있음
 - 건설기계대여보증을 통해서 대금채불이 해결된 것을 알 수 있음

<표 2-14> 전문건설공제조합 건설기계임대료 보증 현황

(단위: 건, 백만원)

구분	2013년 (6.19 ~ 12.31)	2014년 (1.1 ~ 12.31)	2015년 (1.1 ~ 12.31)
보증건수	983	9,684	30,030
보증금액	7,643	121,706	409,769

자료: 전문건설공제조합 내부자료.

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

〈표 2-15〉 전문건설공제조합 건설기계임대료 보증 청구 및 지급현황

(단위: 백만원)

구분		2013년 (6.19 ~ 12.31)	2014년 (1.1 ~ 12.31)	2015년 (1.1 ~ 12.31)
건설기계보증 실적		7,643	121,706	409,769
청구	현황	0	379	1,739
	비율	-	0.31%	0.42%
지급	현황	0	129	808
	비율	-	0.11%	0.20%

자료: 전문건설공제조합 내부자료.

- 건설기계대여보증은 공사유형에 따라 큰 차이가 있는 것을 알 수 있으며, 토목공사에서 많이 필요로 하는 토공사업종에서 건설기계 사용이 많은 것을 알 수 있음
 - 건설산업기본법 시행령에서 명시하고 있는 토공사업은 굴착 또는 토사 등으로 지반공사를 주로 하는 업종임
 - 토공사업은 지반 조성을 하는 공사에 투입되는 업종이므로 기계장비 등의 활용도가 상대적으로 높은 업종이라고 할 수 있음
 - 대한건설협회의 완성공사 원가통계에 의하면 5억원 미만 토목공사에서 기계경비의 비중이 가장 높게 나타남
- 기계장비를 많이 사용하는 전문건설업종의 보증건수와 금액이 매우 많은 것으로 나타나며, 특정 업종에 집중되어 있음
 - 전문건설공제조합이 조합원인 전문건설업자를 대상으로 발급한 건설기계대여보증의 현황에 의하면 공사건수 기준으로 토공사 업종의 비중이 55.61%로 나타나고 있고, 금액기준으로는 61.60%로 나타났음
- 기계장비 사용비중이 높아서 보증이 많은 업종은 장비 사용기간도 상대적으로 장기인 것으로 판단됨
 - 토공사 업종이 기계보증에서 차지하는 비중이 건수보다 금액기준으로 더 높게 나타나는 것은 상대적으로 기계장비 사용기간이 장기라는 것을 짐작할 수 있게 함
 - 토목공사는 민간보다 공공발주의 비중이 큰 분야라는 점에서 공공발주 영역에서 건설기계대여보증 활용도가 확대될 것으로 예상되고 있음

〈표 2-16〉 전문건설공제조합 업종별 건설기계대여보증 현황(2013-2015)

(단위: 건, 원)

구분	건수	보증금액	건당 보증금액
토공	22,632	332,091,759,517	14,673,549
철근콘크리트	5,118	59,681,993,591	11,661,195
상하수도	3,967	42,352,678,401	10,676,249
포장	2,579	19,425,985,783	7,532,371
조경식재	1,175	12,814,619,578	10,906,059
비계	998	16,907,740,073	16,941,623
석공	924	6,389,417,458	6,914,954
조경시설	808	9,990,406,792	12,364,365
보링	440	7,655,743,178	17,399,416
강구조	318	5,502,892,715	17,304,694
시설물	319	2,750,084,947	8,620,956
금속창호	226	2,578,987,500	11,411,449
철강재	128	1,489,747,000	11,638,648
조경	100	1,282,142,930	12,821,429
지붕건축	73	2,099,320,620	28,757,817
도장	24	176,195,000	7,341,458
가스	14	125,259,980	8,947,141
삭도	1	4,615,380	4,615,380
기타	853	15,799,092,317	18,521,796
합계	40,697	539,118,682,760	13,247,136

자료: 전문건설공제조합 내부자료.

3. 소결

1) 적극적인 임금체불 방지 필요

- 국토교통부와 서울시 등 공공발주자의 자료에 의하면 건설공사 관련 체불이 여전히 많이 발생하는 것으로 나타나고 있으며, 체불액 규모도 다른 산업과 비교할 때 큰 것으로 나타나고 있음
- 따라서 체불을 방지할 수 있는 실효적인 수단에 대한 필요성은 크다고 할 수 있으나, 체불방지 제도를 모색하는데 있어서도 고려되어야 할 사항이 있음
- 다수의 계약에 의해서 생산이 진행되는 건설공사는 기본적으로 계약자

유의 원칙이 준수되어야 할 것으로 판단되며, 생산 효율성을 저해하지 않는 범위와 수준에서 제도가 시행되어야 할 것임

- 체불방지의 중요성에도 불구하고 체불방지 제도가 생산에 부정적인 영향을 미치지 않아야 할 것임
- 또한 규제의 성격을 갖는 관련 제도는 규제를 통한 기대효과가 규제로 인한 비용이나 피해보다 커야 함

○ 이런 관점에서 체불방지 제도를 검토하면 임금체불과 사업자에게 발생하는 체불을 구분하여 제도 시행을 모색할 필요가 있음

- 건설근로자의 노동대가인 임금은 노동 제공의 여건상 체불 발생 시 구제가 어렵다는 점이 감안되어야 함
- 또한 고용형태가 취약하고 현장을 이동한다는 점에서 체불을 사전적으로 예방할 수 있는 수단을 위주로 대안 검토가 이루어질 필요가 있음
- 반면 자재업자 및 장비대여업자에게 발생하는 체불에 대해서는 제도 시행 시 검토되어야 할 사항이 있을 것으로 판단됨
- 예컨대 보증제도와 건설업자들이 활용하고 있는 시스템을 통해서 체불방지가 가능한가에 대한 검토가 먼저 있어야 할 것임
- 계약의 원칙을 준수하면서 체불을 방지할 수 있는 수단, 즉 보증제도 등을 활용하는 방안이 타당한 것으로 판단됨

○ 근로기준법에서 건설근로자의 임금 특례를 명시하고 있는 것은 특별한 보호의 필요성이 인정되기 때문임

- 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 경우로 한정하고 있음

- 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 직상 수급인이 하수급인과 연대하여 근로자의 임금지급 책임을 명시하고 있음

2) 건설기계보증 활성화 필요

- 건설기계는 대여업자에 의해서 공급되는 비중이 높고, 특정한 공사현장에서의 활용도가 높게 나타나는 특징을 보이고 있음
 - 자가용 건설기계 중 지게차 비중이 64.75%에 이르며, 지게차는 건설현장이 아닌 곳에서의 활용도가 높음
 - 건설현장에서 활용되는 건설기계는 대여업자가 공급하는 비중이 매우 높음
 - 토목공사에서 건설기계 활용도가 높고, 전문건설업종에서는 토목사업에서 건설기계 활용도가 높게 나타남
- 공사금액이 적은 공사일수록 건설기계비용이 원가에서 차지하는 비중이 높게 나타나고 있음
- 건설기계등록대수는 상위 3개 기종이 차지하는 비중이 79.9%로 나타나서 절대적임
 - 이들 3개 기종의 수요가 많다고 할 수 있으며, 지게차는 건설현장 이외에도 다양한 현장에서 사용되고 있음
 - 지게차를 제외하면 대부분의 건설기계는 대여업체에 의해 공급되고 있고, 개별 대여업체의 비중이 높게 나타나고 있음

〈표 2-17〉 종합공사 원가항목

(단위: %)

구분	토목										건축							산업환경설비				조경						
	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2013		2014	
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
재료비	20.11	18.02	19.31	18.44	19.57	19.72	19.72	19.72	19.57	19.72	19.72	19.72	19.72	19.57	19.72	19.72	19.72	19.72	19.57	19.72	19.72	19.72	19.72	19.72	19.72	19.72	19.72	
노무비	6.97	6.91	6.60	6.90	7.36	8.85	8.85	8.85	7.36	8.85	8.85	8.85	8.85	7.36	8.85	8.85	8.85	8.85	7.36	8.85	8.85	8.85	8.85	8.85	8.85	8.85	8.85	
외주비	55.68	57.89	56.31	57.56	53.14	52.07	52.07	52.07	53.14	52.07	52.07	52.07	52.07	53.14	52.07	52.07	52.07	52.07	53.14	52.07	52.07	52.07	52.07	52.07	52.07	52.07	52.07	
현장경비	17.24	17.17	17.77	17.09	19.93	19.36	19.36	19.36	19.93	19.36	19.36	19.36	19.36	19.93	19.36	19.36	19.36	19.36	19.93	19.36	19.36	19.36	19.36	19.36	19.36	19.36	19.36	
(기계경비)	(4.07)	(4.42)	(3.62)	(3.99)	(4.29)	(4.98)	(4.98)	(4.98)	(4.29)	(4.98)	(4.98)	(4.98)	(4.98)	(4.29)	(4.98)	(4.98)	(4.98)	(4.98)	(4.29)	(4.98)	(4.98)	(4.98)	(4.98)	(4.98)	(4.98)	(4.98)	(4.98)	

자료: 대한건설협회, 완성공사 원가통계.

〈표 2-18〉 종합공사 금액별 원가항목

(단위: %)

구분	5억원 미만				5억~30억원 미만				30억~50억원 미만				50억~100억원 미만				100억~300억원 미만							
	2011		2012		2013		2014		2011		2012		2013		2014		2011		2012		2013		2014	
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
재료비	34.99	34.63	35.15	35.23	29.27	31.43	30.92	31.79	21.61	22.39	22.10	22.06	18.43	19.50	19.60	18.83	20.62	20.62	20.17	20.70	20.70	20.18	20.18	
노무비	13.75	14.56	14.90	15.10	9.86	10.75	11.11	12.00	6.85	7.29	8.18	8.92	6.10	6.05	6.86	7.44	5.22	5.22	5.10	5.92	5.92	6.00	6.00	
외주비	34.21	34.88	32.96	33.58	45.52	44.08	43.14	42.00	56.65	56.00	54.64	54.29	60.95	60.23	58.14	58.60	59.32	59.32	61.25	57.60	57.60	58.77	58.77	
현장경비	17.05	15.94	16.99	16.09	15.34	13.74	14.83	14.20	14.89	14.33	15.08	14.73	14.52	14.22	15.39	15.13	14.84	14.84	13.48	15.78	15.78	15.05	15.05	
(기계경비)	(5.25)	(6.28)	(6.09)	(5.95)	(4.29)	(4.58)	(4.63)	(4.54)	(3.39)	(4.41)	(3.76)	(3.72)	(2.56)	(3.16)	(2.84)	(3.27)	(1.80)	(1.80)	(1.81)	(2.10)	(2.10)	(2.40)	(2.40)	

자료: 대한건설협회, 완성공사 원가통계.

- 이처럼 공사규모와 무관하게 건설기계 사용은 필수적이며, 건설기계 및 자재대금 체불도 계속해서 발생하고 있는 것으로 나타남
 - 건설기계 대여업자는 영세한 규모의 개별 대여업자가 대다수를 차지하고 있는 것으로 판단됨
 - 따라서 이들이 체불의 피해를 당하지 않도록 제도적인 장치가 필요함

- 2013년 6월부터 활용되기 시작한 건설기계 대여대금 지급보증은 최근 큰 폭으로 증가하고 있음
 - 건설기계 대여업자의 체불방지의 실효적인 수단으로 운영되고 있고, 도입된 기간이 짧음에도 활용도를 확대해 가고 있음
 - 전문건설공제조합이 조합원인 전문건설업자들을 대상으로 운영하고 있는 기계대여 보증은 건당 평균 1,300만원 규모임
 - 지반공사와 토사의 운반 등에 활용되는 굴삭기와 덤프트럭 등 건설기계는 ‘1인 차주’ 비중이 높은 것으로 파악되고 있고, 이런 점을 감안하면 보증이 효과적일 것으로 판단됨

- 건설기계 대여보증 활용도를 높여갈 수 있는 방향으로의 체불대책이 마련되어야 함
 - 건설기계 대여업자에게 발생하는 체불을 방지하기 위한 목적에서 도입이 이루어졌음
 - 2013년 6월 이후 현재까지 운영현황은 체불방지의 실효적인 수단으로 활용될 수 있는 가능성이 큰 것으로 판단됨
 - 따라서 건설기계 대여보증의 활용도를 제고할 수 있는 측면에서 체불 대응방안이 모색되어야 할 것임

- 지급확인제도와 병행하여 시행하면 대부분의 체불은 방지할 수 있는 제도적인 여건이 조성된 것으로 판단됨
 - 건설기계 대여지급보증 도입 이전 자재·장비 지급확인제도가 도입·운영되었고, 2012년 7월(국가)과 2013년 1월(지방)에는 하도급 업체까지 확대되어 운영되고 있음

Ⅲ. 공사대금 지불관리시스템 도입 및 운영현황

1. 공사대금 지불관리시스템 도입사례

- 현재 운영되고 있거나 도입·운영이 검토되고 있는 공사대금 지불관리시스템은 서울시 대금지급시스템인 대금e바로시스템을 비롯하여 하도급지킴이(조달청), 체불-zero(철도시설공단), 상생결제시스템(동반성장위원회) 등이 있음
 - 이외에도 중앙정부와 지방자치단체, 공기업 및 지방공기업에서 도입·운영하고 있는 시스템이 다수 있음
- 이들 공사대금 지불관리시스템은 운영방식이나 포함하고 있는 내용이 대동소이하며, 서울시 대금지급시스템이 처음으로 도입·운영되었음

<표 3-1> 공사대금 지불관리시스템 유형

구분	구축 및 사용기관	시스템명
전자조달시스템	조달청(각 수요기관이 임차이용 중)	하도급지킴이
자체구축시스템	서울시, 한국수력원자력, 철도시설공단	대금e바로시스템, 체불e바로시스템
수요기관 임차이용 대금지급확인시스템	국방부, 광주광역시, 제주도, 수원시, 광명시, 김해시, 수자원공사 등	클린페이시스템

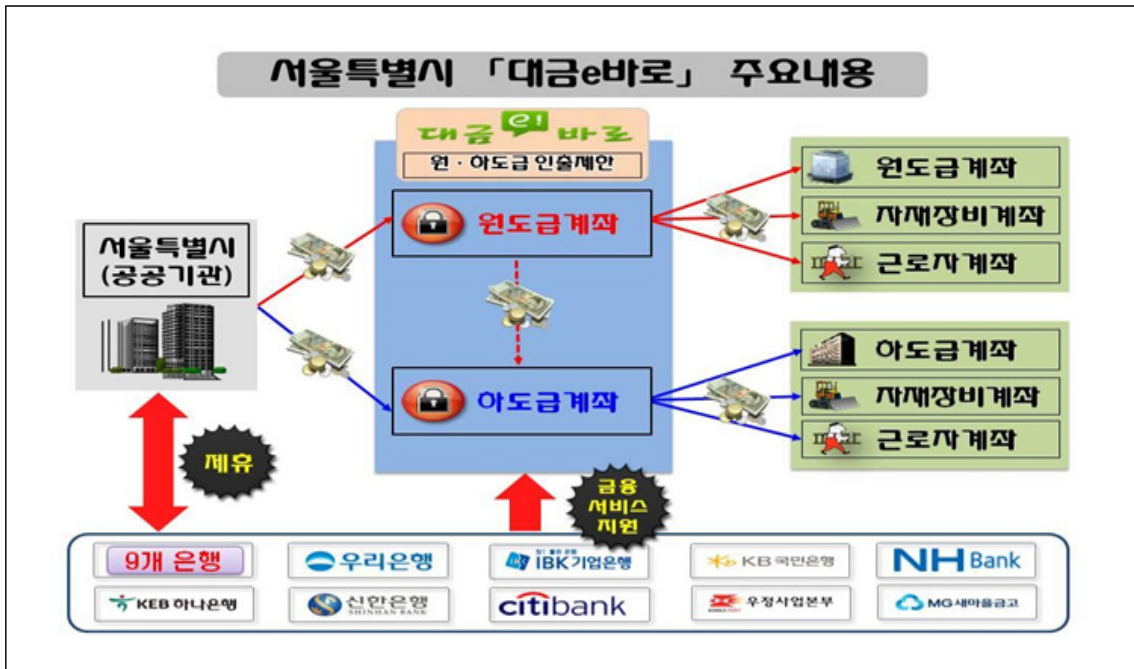
1) 서울시 대금지급시스템(대금e바로)

- 서울시는 2011년 10월 27일 「서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례」를 제정·공포하고 하도급 과정에서 발생하는 불공정관행을 개선하기 위한 시도를 하였음

- 이 조례에는 하도급 직불제, 하도급 표준계약서 사용, 주계약자공동도급 등을 3대 정책과제로 수립하였음
 - 이들 3대 정책과제는 하도급자의 자금난 완화와 도급단계 축소를 통한 임금의 적기 지급 등을 실현하기 위한 목적이었음
 - 서울시의 조례는 수직적 도급관계를 수평적인 생산체계로 개선하고자 하는 시도로 평가할 수 있음
 - 조례의 시행으로 ‘하도급부조리 신고센터’ 설치의 근거가 마련되었으며, 제7조의2(지급확인시스템의 적용 등)를 근거로 대금e바로시스템 운영이 이루어지고 있음
- 서울시가 운영하고 있는 대금e바로시스템은 금융기관(9개)과 제휴를 통해서 전용계좌를 개설하고, 원도급대금, 하도급대금, 자재·장비대금 계좌로 발주자인 서울시가 직접 대금을 지급하는 구조임
- 대금 지급은 매월 약정일에 지급됨
 - 서울시는 이 시스템이 각종 체불을 사전적으로 방지할 수 있는 장점이 있다는 판단 하에서 25개 자치구에도 시행을 유도할 방침임을 밝히고 있음
 - 이를 위해서 자치구 조례의 제정 및 개정을 유도 할 방침이라고 밝히고 있음
 - 서울시가 대금e바로시스템 확대를 유도하는 대상 공사는 공사기간 30일 이상인 모든 공사임
 - 대금e바로시스템 운영을 위해서 서울시는 2012년 1월 우리은행, 기업은행과 제휴 체결, 12월에는 국민은행과 농협중앙회와 제휴하여 2015년 4월까지 4개 금융기관을 통해서 시스템 이용이 가능했음
 - 9개 금융기관과 제휴를 통해서 시스템 운영이 가능하게 된 시기는 2015년 5월부터 하나은행, 신한은행, 시티은행, 새마을금고, 우체국 등으로 확대되었음

- 서울시는 향후 대금e바로시스템을 건설근로자공제회에서 운영하고 있는 전자인력관리시스템과 연계하겠다는 계획을 갖고 있음

<그림 3-1> 서울시 대금e바로시스템



- 대금e바로시스템은 대금 청구승인내역으로 인출제한이 가능하도록 운영하고 있음
 - 원도금자와 하도급자는 고정계좌, 선금관리계좌, 노무비전용계좌, 일반계좌를 개설하고 각 계좌별로 대금을 지급·관리하는 방식임
 - 각각의 전용계좌를 통한 이체만 가능하도록 운영되고 있어서 다른 용도로의 전용이 제한됨
 - 계좌 개설은 제휴가 체결되어 있는 9개의 금융기관이 활용되고 있음
- 서울시는 현재의 대금e바로시스템 사용률 87%를 100%로 확대하겠다는 계획을 제시하였음
 - 이는 건설근로자를 대상으로 한 만족도 조사에서 90% 이상이 체불방

지에 효과적이라는 응답을 근거로 하고 있음(서울시, 2015년 10월 4일 보도자료)

2) 기타 공사대금 지불관리시스템

- 조달청의 대금지급시스템인 ‘하도금지킴이’는 2013년 12월 구축된 하도급관리시스템임
 - 약 900개 기관이 ‘하도금지킴이’의 사용자로 등록되어 있음
 - 선금에 대한 관리기능이 미비한 단점이 있음
 - 건설근로자의 정보를 매번 입력해야 하는 불편함이 있어서 업무부담가중의 문제가 제기되고 있음

- 철도시설공단 대금지불시스템인 ‘체불 zero’는 2015년 11월 구축되어 자체 발주공사에 활용되고 있음
 - 하도급자의 기성실적과 별개로 건설기계 대여대금 등이 지급되고 있어서 현장 운영과 괴리되는 문제가 제기되고 있음

- 동반성장위원회 대금지불시스템인 ‘상생결제시스템’은 제조업체 위주의 운영이 이루어지고 있음
 - 건설업체를 대상으로 한 사용실적은 아직까지 없는 것으로 알려져 있으며, 상환청구권이 없는 외담대를 발행함
 - 결제수단으로 전자외상매출채권이 활용되고 있음
 - 제조업 기반 시스템으로 생산환경이 상이한 건설업에 적용되기 위해서는 추가적인 보완이 이루어져야 할 것으로 판단됨

2. 공사대금 지불관리시스템 운영현황

- 조달청이 운영하는 지불관리시스템(하도급지킴이)은 조달청에 의뢰하는 발주기관의 판단에 따라 시스템 운영여부가 결정되는 경우가 많음
 - 자재·장비 지급확인이 가능하고, 수요기관 요구에 따라 자금 인출제한이 가능한 시스템을 구축하고 있음
 - 하도급계약체결부터 대금지급과 실적증명에 이르는 하도급 과정에 관한 시스템이 구축되어 있음

- 지불관리시스템 운영에 관한 명시적인 규정은 마련되어 있지 않은 상태에서 시스템 구축 및 운영이 이루어지고 있음
 - 시스템에 포함되어 있는 지급확인제도는 하도급법 및 건산법, 근로기준법, 계약예규 등에서 규정하고 있음
 - 그러나 자금 인출제한 등의 기능 운영에 관한 규정은 명시되어 있지 않음
 - 자금 인출제한기능은 해당 사업자 및 근로자에게 직접 지급되는 방식이며, 당사자가 아닌 경우 인출이 불가함

〈표 3-2〉 중앙정부 지불관리시스템 운영현황

기관명	시스템 사용여부	시스템을 통한 자금집행	인출 제한	자재장비 지급확인	운영 상황	비고
조달청	수요기관 판단	○	수요기관 판단	○	○	·정부계약 하도급관리시스템(하도급지킴이) ·자체 시스템(G2B 연계)
국방부 (주한미군기지 이전사업단)	○	○	기성금만 인출제한	○	○	·ASP 방식(클린페이)
산업부 (대중소기업 협력재단)	발주기관 판단	○	발주기관 판단	○	○	·온라인대금지급모니터링 시스템(www.winpms.or.kr) ·자체 시스템(운영 : 서신평)

- 지불관리시스템을 운영하는 대부분의 지방자치단체 시스템은 자금 인출 제한기능을 포함하고 있음
 - 서울시를 제외한 대부분의 지방자치단체 운영시스템이 유사하며, 자금 집행이 공통적으로 활용되고 있음
 - 자금인출 제한을 활용하여 체불방지 목적을 달성하고 있음
 - 자재·장비대금 지급확인도 시스템 내에서 가능하나, 미흡한 측면이 있어 보임

<표 3-3> 지방자치단체 지불관리시스템 운영현황

기관명	시스템 사용여부	시스템을 통한 자금집행	인출 제한	자재장비 지급확인	운영 상황	비 고
서울특별시 및 자치구 (26)	○	○	○	○ (집행미흡)	○	·대금e바로(hado.eseoul.go.kr) ·자체 시스템 (운영 :페이컴스)
광주광역시	○	○	○	○ (집행미흡)	○	·ASP 방식(클린페이) ·2014년부터 조달청시스템 이용
제주도 및 제주서귀포시 (3)	○	○	○	○ (집행미흡)	○	·ASP 방식(클린페이)
수원시	○	○	○	○	○	·ASP 방식(클린페이)
광명시	○	○	○	○ (집행미흡)	○	·ASP 방식(클린페이)
김해시	○	○	○	○ (집행미흡)	○	·ASP 방식(클린페이)

- 공기업 중 한국수력원자력, 동서발전, 남동발전 등은 자금 인출제한 기능을 운영하고 있음
- 반면 한국토지주택공사를 비롯하여 한국도로공사, 한국수자원공사, 철도 시설공단 등은 자금 인출제한기능이 운영되고 있지 않음
 - 구축된 시스템을 통한 자금집행도 이루어지지 않고 있는 상황인 것으로 파악됨

- 향후 이들 4개 공사에서도 체불방지 목적의 자금 인출제한이 이루어질 것으로 판단됨

<표 3-4> 공기업 지불관리시스템 운영현황

기관명	시스템 사용여부	시스템을 통한 자금집행	인출 제한	자재장비 지급확인	운영 상황	비 고
한수원	○	○	○	○ (집행미흡)	○	·pms.khnp.co.kr ·자체 시스템(운영 :페이컴스)
동서발전	○	○	○	○ (집행미흡)	○	·ASP 방식(클린페이) ·하도대 직불 의무적용
남동발전	○	○	○	○	○	·ASP 방식(클린페이)
LH	○	×	×	○	○	
도공	○	×	×	○	○	·자체 시스템 (자체 전자조달시스템 연계)
수공	○	×	×	○	○	·지급확인(모니터링) 기능 한정
철도공단	○	×	×	○	○	

- 지방공기업에서 운영되고 있는 지불관리시스템은 기성금에 한정하여 인출제한이 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있음
- 또한 자재·장비대금 지급확인 기능도 미흡한 상태인 것으로 평가되고 있음

<표 3-5> 지방공기업 지불관리시스템 운영현황

기관명	시스템 사용여부	시스템을 통한 자금집행	인출 제한	자재장비 지급확인	운영 상황	비 고
SH	○	○	기성금만 인출제한	○ (집행미흡)	○	
서울메트로	○	○	기성금만 인출제한	○ (집행미흡)	○	
서울시 농수산식품공사	○	○	기성금만 인출제한	○ (집행미흡)	○	·대금e바로(hado.eseoul.go.kr) (서울시 시스템 이용)
서울시 도시철도공사	○	○	기성금만 인출제한	○ (집행미흡)	○	
서울시 시설관리공단	○	○	기성금만 인출제한	○ (집행미흡)	○	

IV. 공사대금 지불관리시스템 도입 시 검토과제

1. 현장과의 괴리

1) 생산 효율성 저해

- 기계임대업자의 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 수 있고, 이로 인하여 효율적인 생산활동에 부정적인 영향이 미칠 수 있음
 - 계약을 체결한 당사자 간 대가의 수취가 이루어지고, 이는 계약이행을 전제로 하여야 함
 - 그러나 계약의 상대방에 의해서 대가가 지급되지 않는 상황에서는 계약이행의무자의 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 수 있음
 - 즉 지불관리시스템 도입 이전과 이후 기계대여업자의 행동이 달라질 수 있을 것으로 판단됨
 - 건설기계 대여업자의 계약 상대방이 아닌 발주자가 실질적으로 대가를 지급하는 상황에서는 당연히 우려되는 상황임
 - 이 경우 건설업자는 생산의 효율성에 직접적으로 부정적인 영향을 받게 됨
 - 특히 원도급자가 특정한 장비 및 자재를 사용하도록 하도급자에게 요구하는 부당행위¹¹⁾가 발생하기도 하는데, 이런 상황에서는 현장에서 하도급자가 건설기계 대여업자를 관리하여 생산활동을 수행하기가 매우 어려워지게 됨

11) 현행 건설산업기본법 제38조 및 시행령 제34조의6에서 규정하고 있다. 2015년 대한전문건설협회가 대한건설정책연구원에 의뢰해 조사한 결과에 의하면 2014년 기준으로 응답 전문건설업체의 12.4%가 특정한 장비와 자재 사용을 조건으로 하도급 계약을 체결한 것으로 나타났다. 특히 하도급 업체의 규모가 대규모 업체가 수행하는 하도급 공사에서 원도급자가 지정하는 특정한 장비 및 자재 사용 비중이 높게 나타났다. 하도급 업체 규모별로 보면 대규모 업체는 27.6%, 중규모 업체 14.7%, 소규모 업체 9.0%로 조사되었다. 원도급자가 하도급자에게 특정한 자재 및 장비를 사용하도록 요구하는 행위는 2011년 이후 2014년까지 평균적으로 약 12%의 비중으로 조사되었다.

2) 거래관계 유지의 문제

- 현장 운영 과정에서 장기적·지속적 거래관계를 갖고 있는 사업자 사이에서 발생하는 거래관행 및 신용거래 등이 제약될 수 있는 문제가 상존하게 됨
 - 지속적이고 장기적인 거래관계자 사이에서는 거래비용을 절감할 수 있는 장점이 있으나, 지불관리시스템 하에서는 이런 장점이 발생하기 어려운 구조임
- 뿐만 아니라 원가절감 목적으로 자재 및 기계장비 대여업자와의 현금 거래가 이루어지는 경우에는 지불관리시스템 하에서는 별도의 추가적인 업무가 발생하는 어려움이 있음

3) 비용과 기성발생 간 불일치

- 현장 운영에서 초기비용이 많이 투입되고 이후 공사 진행과정에서는 비용발생이 평준화 또는 감소되는 것이 일반적임
 - 특히 토공사업종은 지반공사에 사용되는 기계장비 등의 활용이 공사 초기에 집중되는 경향이 있음
 - 이런 상황에서 공사진행율에 따라 공사대금이 지급되는 시스템에서는 건설업자의 비용 발생과 기성액 지급 간 시간적인 불일치가 발생할 수 있음

4) 원도급자의 확인 및 승인과정

- 공사대금 지불관리시스템은 요청된 대가에 대해서 원도급자의 확인을

필요로 하는 구조이며, 이 과정에서 원도급자의 공정관리 목적에 따라 대가의 지급시기가 조정될 수 있음

- 건설공사는 진행률이 조정될 수 있는 여지가 많고, 원도급자의 공정관리 계획 등에 따라 실제 기성과 차이가 발생하기도 함
- 따라서 하도급자 등이 대가지급을 요청하더라도 원도급자의 확인과정에서 조정될 여지가 큰 것이 현실임
- 이런 상황에서 지불관리시스템이 운영되면 체불방지 목적이 달성되기 어려운 측면이 있음

5) 원도급자의 관리기능 위축

- 현재의 일반적인 생산방식은 수직적인 하도급 생산이며, 원도급자에 의해서 종합적으로 현장관리가 이루어지고 있음
 - 이미 시행되고 있는 하도급대금 및 자재·장비 지급확인제와 노무비 구분관리 및 지급확인제 시행 이전부터 원도급자는 자재·장비 및 임금에 대한 지급 여부 등을 관리·감독하고 있었음
 - 원도급자는 원활한 현장 운영의 필요에 따라 전반적인 사항을 관리하고 있음
 - 이는 현장에서 체불이 발생하는 경우 계획된 공사관리가 이루어지지 못하기 때문임
 - 또한 하도급자가 자재·장비 및 임금을 체불하는 것은 하도급자의 부도·파산 여부를 파악할 수 있는 신호(signal)에 해당함
 - 뿐만 아니라 임금 체불이 발생하는 경우 직상수급자인 원도급자에게도 일정한 책임이 과급되기 때문에 관리가 이루어질 수밖에 없음
 - 따라서 발주자에 의한 대가의 직접 지급이 정착되면 원도급자의 현장 운영에도 부정적인 영향을 초래할 수 있을 것으로 판단됨

2. 법·제도적인 문제

1) 계약당사자의 문제

- 사인(私人) 간 거래는 계약자유 원칙에 의해서 자유로운 계약 및 계약에 따른 의무이행과 대가의 지급이 동시에 이루어지는 관계라고 할 수 있으나, 지불관리시스템 하에서는 발주자가 개입되게 되는 문제가 있음
 - 이로 인하여 당사자 간 분쟁 발생 시 문제가 될 수 있는 여지가 있음
- 공사대금 지불관리시스템은 법령의 명시적인 규정 없이 사용이 강제될 경우 재산권 침해 및 영업의 자유를 저해하는 문제가 발생할 수 있음
 - 관련 법령의 근거 및 위임규정이 부재한 상황에서 ‘계약예규’ 등에 명시하여 발주자가 직접 지불하는 형식의 대금지급은 거래 당사자 간 채권·채무관계의 혼란을 초래하게 되며, 소송 등의 문제 발생 시 법적인 문제를 초래할 여지가 있음
 - 즉 계약의무 이행을 통해서 대가 지급에 관한 채권보유자가 계약상대방인 채무자에게 의무이행의 대가를 요구하는 경우 분쟁의 소지가 발생할 수 있음
 - 물론 직불 형태의 공사대금 지불관리시스템에 합의하고 각서 또는 계약서 등에 명기되어 있더라도 분쟁의 소지는 여전히 남게 됨

2) 재산권 침해 소지

- 원도급자 또는 하도급자가 기계와 노동을 사용하여 생산활동을 수행하는 경우 반대급부인 대금청구권이 발생하게 되는데, 이를 제한하는 결

과가 될 수 있음

- 계약이행의무를 이행한 경우 동시이행에 따라 청구권이 발생하며, 청구권은 재산권에 해당하는 것으로 볼 수 있음
- 계약의무이행 과정에서 동원된 기계장비에 대한 대가와 노동에 대가 등은 모두 기성금액에 포함되어 있고, 계약이행의무의 대가를 청구할 수 있는 권리에 해당됨
- 이런 상황에서 자금인출을 제한하고, 자재·장비의 대가와 노동의 대가를 별도로 관리, 발주자가 직접 지급하는 형식을 취하는 것은 재산권을 침해하는 것이 될 수 있음

3) 중복규제

- 체불을 방지할 수 있는 수단이 제도화되어 운영되고 있는 상황에서 발주자에 의한 직접지급 형태의 대금지급은 사업자의 당사자 간 거래를 과도하게 규제하는 제도라고 할 수 있음
 - 공사대금 지불관리시스템을 통하여 발주자가 각종 대금을 직접 지급하는 것은 당사자 간 계약에도 불구하고 발주자가 모든 대금의 지급자가 되는 형태임
 - 특히 각종 대금의 인출제한을 시행하는 경우는 과도한 규제에 해당하며, 규제를 통하여 달성하려는 체불방지 목적이 정당하더라도 다른 수단으로도 체불방지를 효과적으로 수행할 수 있으므로 과도한 중복적인 규제에 해당함
 - 특히, 발주자가 각종 대금을 직접 지급하는 형태는 다른 지급보증제도에 비해 지나치게 과도한 수단의 선택이라고 판단됨
- 아울러 체불방지를 위한 다른 수단이 활용되고 있음에도 불구하고 발주

자의 시스템에 의하여 계약당사자가 아닌 사업자까지 통제하는 것은 과도한 규제라고 할 수 있음

- 발주자에 의한 직접 지급방식이라는 규제적인 수단을 통해서 달성하려는 목적에 비해 침해되는 사업자의 영업자유가 더 크다고 할 수 있음
 - 건설근로자의 임금체불에 대해서는 특별히 보호해야 할 당위성이 있으므로 발주자에 의한 직접 지급이 내포하고 있는 문제점에도 불구하고 제도의 수용가능성이 높음
 - 즉 공공공사에 대해서는 ‘노무비 구분관리 및 지급확인제도’가 시행되고 있어, 체불방지 목적의 발주자 직접 지급이 중복적인 규제에 해당하더라도 임금체불의 사전적인 예방책으로서의 기대효과가 긍정적이라고 할 수 있음
 - 이런 측면에서 공사대금 지불관리시스템을 통한 하도급공사대금 직접 지급은 하도급대금의 많은 부분이 건설근로자의 임금이라는 측면에서 타당성을 확보할 수 있을 것으로 판단됨
 - 반면 건설기계 임대료를 발주자가 직접 지급하는 형태는 사인 간 거래에 대한 규제적인 성격의 개입에 해당하므로 타당성이 인정되기 어려운 측면이 있음

4) 보증제도 실효성 저하

- 계약이행의 대가를 담보하는 수단으로서 보증의 실효성 저하가 발생할 수밖에 없음
 - 보증은 보증수요자의 위험도와 신용상태 등을 감안하고, 업종의 위험도 등을 고려하여 요율이 결정됨
 - 정책적으로 도입되어 운영되고 있고, 보증을 통해서 체불방지의 실효

성을 제고해가고 있는 상황이라고 할 수 있음

- 최근이라고 할 수 있는 2013년 6월 도입되어 활용도를 높여가고 있는 건설기계 대여대금 지급보증의 역할을 축소하는 결과가 초래됨
- 정책적으로 도입된 제도가 실효성을 상실하는 것은 정책의 신뢰성에도 매우 부정적일 수밖에 없음

3. 건설업자의 우려 및 부담가중

1) 건설업체 경영정보 노출우려

- 하도급자의 공종별 공사원가 등이 외부 및 원도급자에게 노출되는 문제가 발생할 수 있음
 - 입찰은 가격경쟁에 의해 이루어지고 있고, 원도급에 비해 하도급은 더 치열한 상황임
 - 이에 더해 협상력 격차로 불공정행위 가능성이 더욱 높은 영역임
 - 이런 상황에서 하도급자는 노동력 및 기계장비의 운영 know-how를 발휘하여 경영활동을 영위하고 있음
 - 지불관리시스템 내에서는 하도급자의 현장 운영 관련 비용정보가 원도급자에게 모두 노출 될 수밖에 없는 구조임
 - 하도급자의 경영 관련 know-how가 원도급자 및 발주자에게 공개되는 것은 부당하며, 특히 관련 사항은 정보로서의 보호 필요성도 있을 것으로 판단됨
 - 이처럼 경영활동에 관한 핵심적인 정보가 노출되는 상황에서는 원도급자에 의한 하도급공사금액과 관련한 악용의 소지도 있음
- 실적공사비 자료로 활용될 수 있는 여지가 있음

- 공종별 원가, 자재 및 장비대금의 실적금액이 축적되어 D/B화 되는 상황이 발생하게 됨
- 반복적인 자료 축적으로 ‘실적공사비’ 단가로 활용될 수 있다는 우려도 제기되고 있음

2) 건설업체 행정업무 부담 가중

- 현재 운영되고 있는 대금e바로시스템 등 지불관리시스템 사용 과정에서 많은 업무 부담이 있는 것으로 알려지고 있음
 - 현재 운영되고 있는 지불관리시스템에 자료를 입력하는 과정에서 오류 발생이 나타나며, 시스템에 한 번에 입력할 수 있는 용량이 제한적이어서 건설사 담당자의 업무 부담이 큰 것으로 알려지고 있음
 - 이와 함께 시스템에 입력 시 변경사항이 있어 수정 입력해야 하는 경우 수정이 되지 않는다는 문제제기가 지속되고 있는 상황임
 - 또한 규모가 영세한 건설업체는 관련 업무를 전담하는 직원을 별도로 두어야 할 만큼의 업무 부담이 있는 것으로 파악되고 있음
 - 특히 1개 현장을 운영하는 것이 아닌 동시에 다수의 현장을 운영하는 경우에는 더욱 많은 업무 부담이 가중됨
- 주거래 금융기관 연계의 문제
 - 건설업체 경영과정에 자금조달 및 금융거래 등의 목적으로 주거래 금융기관을 설정하게 됨
 - 지불관리시스템 운영과정에서 모든 금융기관이 포함되지 않을 경우 기존 주거래 금융기관과의 거래에서 상대적 불이익을 당할 우려가 있음
 - 서울시 대금e바로시스템도 제휴 금융기관을 단계적으로 확대하는 과정을 거쳤으며, 국토교통부 등이 새로 도입할 예정인 시스템에서 모든 금융기관과 제휴되지 않을 경우 문제가 발생할 수 있음

3) 건설업체 운영시스템과의 중복 및 연계 문제

- 일정한 규모 이상의 건설업체는 자체적인 시스템을 개발하여 운영하고 있거나, 외부의 프로그램을 구매하여 운영하고 있음
 - PMIS 또는 ERP의 형식으로 운영되고 있는 개별 건설업체의 시스템과 별개로 발주자에 의해 운영되는 시스템을 활용해야 하는 문제가 있음
 - 또한 운영방식 및 목적 등에서 차이가 있기 때문에 양 시스템을 연동시켜 운영하는 것이 어려우며, 이로 인하여 동일한 업무를 중복하여 처리하는 문제가 발생하게 됨
 - 서울시는 개별 업체의 ERP와 연동을 추진했던 사례가 있었고, 연동이 원활하지 못할 경우 수기입력에 따른 추가적인 행정비용 소요를 일반관리비로 계상해주는 방안을 검토했던 것으로 알려지고 있음
 - 계약의 상대방인 원도급자는 일반관리비로 계상하여 추가적인 행정비용 부담을 보전해줄 수 있는 여지가 있으나, 하도급업체 및 기계장비업자 등은 직접적인 계약상대방이 아니므로 일반관리비를 통한 보전이 어려움

V. 결론 및 정책적 시사점

1. 결론

- 공사현장에서 체불이 지속적으로 발생하고 있고, 체불 발생 시 구제수단이 충분하지 못하다는 점을 고려하면 체불 방지대안을 모색하고 실효성을 제고하는 것이 필요함
 - 하도급 직접 지급제도에 대해서 헌법재판소(2001헌바98 전원재판부)는 합헌 결정의 취지로 침해되는 계약자유보다 하도급 대금을 지급받는 사회적 이익이 더 크다고 판시하였음
 - 하도급대금 직접 지급의 논거가 자재·장비대금 직접 지급의 직접적인 근거가 될 수는 없음
 - 하도급대금을 포함하여 공사대금에는 공사에 참여하여 노동력을 제공한 근로자의 임금이 포함되어 있고, 특히 하도급대금에는 임금의 비중이 높다는 점도 고려되어야 함
 - 임금채권을 특별히 보호해야 할 가치가 있는 권리라는 점을 감안하면 하도급대금 등의 공사대금은 침해되는 이익보다 직접 지급을 통해서 보호해야 할 가치가 더 크다고 할 수 있기 때문임

- 임금이 포함되어 있는 공사대금은 지불관리시스템을 통해서 발주자의 직접 지급시스템으로 운영하고 건설기계 대여대금 등은 현재의 제도를 활용하면서 상습적으로 체불하는 건설업체를 대상으로 지불관리시스템을 적용하여야 함
 - 임금지급보증제도가 도입되어 있지 않은 상황이며, 임금채권에 대한 보호 이익은 상대적으로 크다고 할 수 있음
 - 따라서 임금채권이 포함되어 있는 공사대금은 직접지급의 타당성 확보

가 가능함

- 반면 건설기계 대여의 경우 ‘1인 차주’ 비중이 높다고 하더라도 임금으로 볼 수 없음
- 따라서 ‘임대료’에 대해서는 직접 지급보다 운영되고 있는 제도와 보증 제도를 활용하고, 보충적으로 직접 지급이 이루어져야 함

2. 정책적 시사점

- 체불방지의 정책적인 목적을 달성하면서도 건설 공사현장 생산성을 저해하지 않을 수 있는 수단이 선택되어야 함
 - 체불을 방지하면서도 현재 제도화되어 운영되고 있는 시스템이 있으면 조화를 통해서 실효성을 제고할 수 있는 방안이 우선적으로 고려되어야 함
 - 각종 의무이행 대가를 당사자가 아닌 공공발주자가 직접 지급하는 시스템은 체불방지의 효과를 기대할 수 있으나, 현장 운영과의 괴리가 발생할 수밖에 없는 상황임
- 임금, 자재·장비대금 지급확인제도가 시행되고 있고, 건설기계 대여대금 지급보증제도가 시행되고 있으므로 현행 체계를 유지하는 것이 타당할 것으로 판단됨
 - 현재의 방식처럼 계약당사자 간 거래관계 하에서 계약이행과 그에 대한 대가 지급이 동시이행 될 수 있는 구조가 유지되어야 함
 - 분쟁 발생 시 당사자 간 거래관계가 유지되는 구조라야 권리·의무 대응관계가 일치되는 구조이므로 복잡한 문제를 방지할 수 있음
- 현재의 체계를 유지하면서 체불 사업자에 대해서는 공사대금 지불관리

- 시스템을 적용하도록 하는 방안이 필요함
- 개별 건설업체들이 자체적으로 운영하고 있는 시스템과의 조화될 수 있는 방안임
 - 제도화되어 있는 시스템을 활용하고 체불 발생 시 발주자에 의한 직접 지급이 시행되어야 함
 - 이런 방식의 운영은 시스템 구축비용 등을 절감할 수 있는 수단이 되며, 현재의 방식을 활용하므로 건설업체의 행정부담도 수반되지 않을 것으로 판단됨
- 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 자재·장비대금 체불자에 관한 명시적인 규정이 없음
 - 따라서 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 수단이며, 이를 위반하는 경우에는 국가계약법의 적용을 받는 발주에 입찰참여를 제한하여 조세납부라는 의무이행 실효성을 제고하고 있음
 - 이런 의무이행확보 형식을 자재·장비대금 등 각종 체불을 사전적으로 방지하는 수단으로 활용하는 방안 필요함
 - 장비대금 체불자도 입찰 참가자격을 제한하는 규정을 신설하여야 함
 - 특히 입찰 참가자격을 수단으로 활용하는 방법은 건설업체에게는 매우 효과적인 수단이 될 수 있음

- 장비대금을 체불하는 사업주에 대해서는 신용평가에서 불이익을 주는 방안도 효과적인 수단이 될 수 있음
 - 향후 다른 공사의 대금지급보증서 및 이행보증서를 제출하기 위해서 공제조합에 보증을 신청하는 경우 요율을 가산하여야 함
 - 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

- 의무이행을 강제할 수 있는 수단인 ‘공표’ 제도와 다양한 의무이행 강제 수단이 활용되어야 함
 - 공표제도는 행정법상 의무이행을 강제하는 제도로 활용되고 있고, 건설기계 대여대금 체불자도 공표 대상으로 포함시켜 체불방지 수단으로 활용하여야 함
 - 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 있으므로 이를 준용할 필요가 있음
 - 실효성 확보수단으로 직접적인 의무이행확보수단인 행정강제와 간접적인 수단으로 행정벌이 적극적으로 활용되어야 함

- 박광배, 연구위원(jwjbpark@hanmail.net)
- 박선구, 책임연구원(parksungu@ricon.re.kr)

참 고 문 헌

- 강승복(2012), 체불임금의 실태와 시사점, 「월간 노동리뷰」 2012년 4월호, 한국노동연구원, pp.68-81
- 고용노동부(2014), 건설일용 체불근로자 권리구제 관련 실태조사 및 개선방안 연구, 법무법인 정률
- 고용노동부 보도자료(2014년 8월 25일)
- 공정거래위원회 보도자료(2015년 2월 3일, 11월 8일)
- 국토교통부, 건설기계 등록현황(2015년 12월 기준)
- 국토교통부 보도자료(2014년 2월 13일, 5월 13일, 2015년 9월 17일)
- 대한전문건설협회(2015), 전문건설업 실태조사 분석보고서, 대한건설정책연구원
- 대한전문건설협회(2015), 전문건설업 통계연보
- 대한건설협회(2015), 2014년도 결산 건설업 경영분석
- 대한건설협회(2015), 완성공사 원가통계
- 대한전문건설협회(2015), 전문건설업 통계연보
- 서울특별시 보도자료(2015년 5월 21일, 10월 5일)
- 전문건설공제조합 내부자료

공사대금 지불관리시스템 도입에 따른 검토과제

2016년 4월 18일 인쇄

2016년 4월 18일 발행

발행인 신홍균

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 979-11-5953-005-0

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

©대한건설정책연구원 2016

