

하도급대금 지급보증제도의 문제점과 개선 방안

김 관 보
(현 카톨릭대학교 교수
전 CERIK 부연구위원)

〈요 약〉

- 정부는 97년 4월 1일부터 건설공사에 하도급대금 지급 보증제도를 도입하여 시행 중임. 하도급대금 지급보증 제도는 원사업자인 일반건설업자의 부도 사태로부터 하도급자를 보호하기 위하여 계약시에 하도급 계약 금액의 일정 비율에 해당하는 지급 보증서를 원사업자가 발급하여 하도급업자에게 교부하는 제도임(「건설산업기본법」과 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 의무화).
- 그러나 공정거래위원회가 96년 토건 도급순위 상위 200개 사 중 90개 사에 대하여 직권 실태를 조사한 결과를 보면 하도급대금 지급보증 실적이 매우 부진하며 또한 현행 제도의 개선책을 제시함으로써 원하도급자간에 공정한 하도급대금 지급보증제도를 정착화해 나갈 필요성이 있음.
- 제도 및 운영상의 문제점
 - 첫째, 현행 제도에 관한 근거 규정은 원하도급자간의 계약자유 및 상호보증 원칙이 결여되고 있음(「건설산업기본법」 제34조 제2항 및 「하도급법」 제13조의 2 제1항).
 - 둘째, 보증 수수료 부담으로 인한 원사업자의 금융 비용이 가중되고 있음. 외국의 경우 보증 수수료를 발주자의 부담으로 공사 원가에 포함시키고 있음.
 - 셋째, 상호보증 금액(율)의 산정(하도급대금 지급보증 및 계약 이행 보증)에 있어서 합리성 및 형평성이 결여됨.
 - 넷째, 보증 면제자 및 보증 면제 대상공사 범위에 대한 규정이 불합리함.
 - 다섯째, 비공식적인 재하도급대금 지급 관행에 있어서 원도급자의 부담이 되는 부정적인 면을 간과하고 있음.
 - 여섯째, 전문건설업체와 일반건설업체가 공동으로 만든 '건설공사 표준하도급 계약서'에 하도급대금 지급보증 내용이 있음에도 불구하고 이의 적극적인 사용이 부진함.

– 개선 방안

·첫째, 사인(私人)간 하도급 계약시 계약자유 및 상호보증 원칙 준수를 위해 현행 제도를 ‘하도급 계약시 원도급자가 하도급자로부터 하도급 계약의 이행보증을 요구하고자 하는 경우 이에 상응하여 하도급자는 원도급자에게 하도급대금 지급 보증서를 요구한다’로 개정함. ·둘째, 발주자가 하도급대금 지급보증 수수료를 부담하도록 함. ·셋째, 원사업자의 ‘종합 신용도’를 토대로 합리적인 상호보증(하도급대금 보증 및 계약 이행 보증) 금액(률) 산정해야 함. ·넷째, 보증 대상 면제자 및 보증 대상공사 기준을 재조정함. ·다섯째, 하도급대금 직불공사의 경우 하도급대금 지급 보증서 발급을 면제(지급예고제 시행)함. ·여섯째, 하도급대금 지급 보증제도의 정착과 원·하도급자의 실질적인 협력 관계를 구축하기 위해 ‘건설기업 부실 예측 모형’의 개발이 필요함. ·일곱째, 재하도급의 양성화로 비공식적 재하도급대금 지급 형태를 개선함. ·끝으로, 현행 ‘건설공사 표준하도급 계약서’를 개정하고 적극적으로 활용하도록 함.

하도급대금 지급보증제도의 개요

(1) 도입 배경

- 정부는 97년 4월 1일부터 건설공사에 하도급대금 지급보증제도를 도입하여 시행 중임. 하도급대금 지급보증제도는 원사업자인 일반건설업자의 부도 사태로부터 하도급자를 보호하기 위하여 계약시에 하도급 계약 금액의 일정 비율에 해당하는 지급보증서를 원사업자가 발급하여 하도급업자에게 교부하는 제도임.
- 97년 이전에는 원사업자의 부도, 파산 등 대금 지급 불능 사유 발생시 하도급자를 보호하기 위한 제도적 장치가 부재함. 다만, 건설공제조합이 하도급대금의 지급을 보증할 수 있는 근거를 마련하여(94년 4월 4일 ; 「건설공제조합법」 시행령 제3조), 95년 7월 이래 하도급대금 지급보증을 취급하여 왔으며 그 실적은 97년 4월까지 총37건에 66억원으로 매우 낮음.
- 이에 정부는 하도급자의 권익을 적극적으로 보호하기 위해 「건설산업기본법」 과 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 (이하 「하도급법」)에 하도급대금 지급보증의 의무화에 관한 제도적 장치를 마련함.

(2) 제도의 내용

- 원사업자는 하도급대상 지급 보증서를 하수급자에게 의무적으로 교부해야 하며(「건설산업 기본법」 제34조 제2항 ; 「하도급법」 제13조의 2), 한편 하수급자는 원사업자에게 계약 이행 보증서(하도급 계약금액의 10%)를 제출해야 함(「하도급법」 제13조의 2).

- 하도급대금 지급보증제도의 구체적인 내용을 제시하면 <표1> 과 같음.

<표 1> 하도급대금 지급보증제도에 관한 법령 내용

구 분	하도급법	건설산업기본법	
보증의무자	<ul style="list-style-type: none"> 수급사업자에게 건설을 위탁하는 원사업자 시공능력 고시금액 30억원 이상인자 수급사업자 시공능력의 2배 이상인자 (자기 공사를 도급하는 경우도 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> 하수급인에게 하도급 계약하는 수급인 수급인이 「하도급법」 상의 원사업자(시공능력 고시금액 30억원 미만)가 아닌 경우도 포함. (자기 공사를 도급하는 경우는 포함되지 않음) 	
보증면제자	<ul style="list-style-type: none"> 신용평가기관이 재산 상태 등에 대한 평가 결과가 공정거래위원회가 정하여 고시하는 기준 이상의 등급을 받은 자 건설공제조합 신용 평가 결과가 A등급인 업체 (97. 3. 31 고시) 	<ul style="list-style-type: none"> 다음의 경우에 해당 건설교통부 장관이 고시하는 수준이상인 자(수급인과 하수급인이 서로 보증을 하지 안히하기로 합의한 경우) 건설공제조합의 재산 상태 등에 대한 평가 결과가 우수한 업자 시공능력 평가 결과 재무구조가 우수한 자 협력관계 평가 결과 우수업자 (* 현재까지 고시되지 않음) 	
보증공사	1건 공사의 공사 금액이 3,000만원 이하인 경우		
시행시기	1997. 4. 1	1997. 8. 2	
보증금액	하도급 금액 중 선급금을 제외한 평균 4개월분 공사 금액을 기준으로 공사 기간 및 기성대가의 지급 주기를 기준으로 다음 산식에 따라 보증 금액 산출		
	공사기간	기성대가 지급주기	보증금액
	4개월 이하	구분 없음	하도급 금액-선급금
4개월 초과	2개월 이내	(하도급 금액-계약상 선급금)/공사 기간(월)×4	
4개월 초과	2개월 초과	(하도급 금액-계약상 선급금)/공사 기간(월)×기성대가 지급주기(월)×2	
보증수수료	<ul style="list-style-type: none"> 건설공제조합 0.45%(자기 공사인 경우와 시공능력 공사금액 30억원 미만 업체는 미발급 ; 할인 제도 및 일괄보증 미실시) 보증보험 1.20%(우수업체는 0.47%까지 할인) 시중은행 1.50%(은행별로 약간의 차이가 있음) 		
불이행시 제재	<ul style="list-style-type: none"> 시정 명령 또는 과징금(위반 하도급 금액의 6~14%), 단, 시정 명령에 따르지 아니한 경우 벌금(1억 5,000만원 이하)부과 	<ul style="list-style-type: none"> 시정 명령(단, 시정 명령에 따르지 아니한 경우 영업정지 2개월 또는 과징금 2,000만원 부과) 하도급대금 직불 : 발주자→하수급인 	
계약이행 보증	<ul style="list-style-type: none"> 제출 의무화 : 원사업자가 하도급대금 지급보증 면제 업체이거나 면제 대상 공사의 경우에도 제출 	<ul style="list-style-type: none"> 제출 임의화 : 수급인이 하수급인에게 요구할 경우에만 제출 	

(3) 보증서 발급 실태

- 하도급대금 지급 보증서 발급기관인 건설공제조합의 지급보증 실적은 97년 12월 31일 현

재 1,198건으로 보증 금액은 1,469억 여원에 달함. 이는 하도급대금 지급보증 의무화 직전인 97년 4월의 37건(보증 금액 66억 여원)에 비해 매우 높은 편임.

- 그러나 작년 공정거래위원회가 96년 토건 도급순위 상위 200개 사 중 90개 사¹⁾에 대하여 직권 실태를 조사한 결과를 보면 하도급대금 지급보증 실적이 매우 부진함.

.이행 업체 수 기준으로 보면 50%미만 이행 업체가 전체의 81%.

대상업체		완전이행 100%	부분 이행 업체				미이행업체	
			99~50%	49~30%	29~10%	10%미만		계
계	90	8(8.9%)	8	7	6	23	44(48.9%)	38(42.2%)

자료 : 공정거래위원회, 하도급자문회의 내부 자료.

.공사건수 기준으로 보면 총 하도급공사(8,297)중 보증 대상공사는 6,453개이며, 이 가운데 1,709개 공사(26%)에 대해서만 보증이 이루어짐(하도급자문회의 내부 자료).

.보증금액 기준으로는 대상금액의 30.2%에 불과함.

단위 : 억원

총 하도급 계약금액(A)	총 보증개상금액(B)	실보증액(C)	비율(%)	
			B/A	C/B
29,625	11,709	3,542	39.5	30.2

- 하도급대금 지급보증 이행이 부진한 사유를 원도급자측과 보증기관 측면에서 살펴보면 다음과 같음.

<원도급자측>

①대금 지급보증 업무를 위한 건설공제조합의 신용평가가 97년 6월 30일 완료되어 사실상 7월 1월부터 보증제도가 운용됨에 따라 4월 이후 계약분에 대해 보증서를 일시에 발급해야 하는 데 따른 시기 상의 문제, ②건설공제조합으로부터 기존의 보증 금액(선급금, 계약 이행, 설비리스 등)에 추가하여 대금 지급보증을 받기 위해서는 추가 출자가 필요한 경우도 있으나 자금난으로 증액 출자가 곤란한 경우(보증 한도 : 출자 구자수의 5~12배), ③대금 지급 보증서 발급 후에도 발주자의 하도급 사실 승인서, 하도급대금 수령 확인서, 세금계산서(입금표), 발주자가 확인한 공사 기성 내역서 등을 매 기성시마다 요구하므로 원사업자에게 과도한 업무 부담, ④보증서 발급에 따른 수수료 부담 문제

<보증기관측 : 건설공제조합>

①하도급대금 직불제가 적용되지 않는 민간 발주공사, 일반건설업체(원사업자)의 자체 발주

1) 200개 사 중 신용평가 결과 A등급 업체 80개 사, 부도·법정관리 중인 업체 29개 사, 표창업체 1개 사 등 총110개 사가 조사 대상에서 제외되었다.

공사 및 동일 계열 집단 내 하도급 거래에 대해서는 보증 제외, ②보증서 발급시 연대보증인 3인이 소요되며, 연대보증인의 기존 채무가 있는 경우 보증인으로 불인정, ③보증한도 범주 내에 속하는 사업자라 하더라도 도산 위험이 있다고 조합에서 자체 판단하는 중소기업의 경우 대금 지급 보증서 발급 기피, ④위험 부담이 높다는 이유로 「하도급법」상 인정되고 있는 일괄대금 지급보증제도의 미실시

<보증기관측 : 보증보험사등 금융기관>

①최근 경기 불황으로 부도율이 증가함에 따라 보증서 발급에 따른 추가 담보를 요구하나, 원사업자의 추가 담보 여력 취약, ②보증 수수료가 건설공제조합보다 높아 원사업자의 원가 상승 요인으로 작용

제도 및 운영 상의 문제점

(1) 계약자유 및 상호보증 원칙 결여

- 건설공사 하도급 계약의 경우 공정하고 자율적인 경쟁을 촉진하고 원·하수급자간의 협력을 도모하기 위해서는 사인(私人)간의 계약자유 및 상호보증 원칙이 중요하나 현행 하도급대금 지급보증의 근거를 규정한 「건설산업기본법」 제34조 제2항 및 「하도급법」 제13조의 2 제1항은 이 원칙에 부합하지 않음.

· 「건설산업기본법」의 규정은 하도급 계약시 원사업자만이 하수급자에게 하도급대금 지급 보증서를 의무적으로 교부하도록 요구하고 있어 상호보증의 원칙에 위배됨. 현재 동법 시행 규칙 제28조에서 상위 법인 ‘법’ 및 ‘시행령’에 근거 없이 원사업자가 하수급자의 하도급 계약 이행 보증서를 요구할 수 있다는 임의 규정을 두고 있지만, 이러한 규정은 하도급대금 지급보증의 의무 규정과 비교하여 볼 때 형평성의 문제가 있음. 특히 ‘상위 법에 근거하지 않는 시행 규칙은 실효성이 없다’고 선언한 「행정규제기본법」에 근거할 때 이행보증의 강행은 법적으로 어렵다고 봄.

· 「하도급법」에서 건설 위탁시 의무적으로 하수급자와 원사업자가 계약이행 및 하도급대금 지급을 상호보증하도록 의무 규정을 두고 있음. 이는 상호보증 원칙의 측면에서는 바람직하지만 사인간의 계약자유 원칙의 준수라는 또는 다른 측면에서 미흡할 수 있음. 예를들어 그동안 상호 신뢰가 두터운 협력업체간에 자율적으로 보증을 상호 면제해 오던 좋은 관행을 저해할 수 있음.

(2) 보증 수수료 부담에 기인한 원사업자의 금융 비용 가중

- 하도급대금 지급 보증서 발급에 소요되는 수수료는 사실상 발주자가 공사를 완성하는 데 필요한 공사비 원가의 한 요소이며 외국에서는 이러한 보증 수수료를 발주자의 부담으로

공사 원가에 포함시키고 있음.²⁾ 따라서 현행처럼 원사업자에게 보증에 따른 비용을 부담시키는 것은 불합리함. 「하도급법」에 일괄보증에 관한 규정도 있지만, 모든 하도급 공사마다 지급보증을 한다고 가정했을 때 원도급자는 막대한 보증 수수료를 부담해야 하는 상황임.

·최근 관련 기관의 내부 자료에 의하면 연간 보증 수수료 부담 총액은 250억~750억원으로 추정됨. 하도급대금 지급보증제도 도입 당시 예상되는 보증 수수료는 보증 금액의 0.15%로 예상되었으나 현재 적용 수수료율은 0.45~1.50%로 당초보다 3~8배로 증가하고 있는 실정임.

〈표 2〉 보증기관별 보증 수수료 비율 비교

보증기관	보증 수수료율	비 고
건설공제조합	0.45%	·자기공사의 경우와 시공능력 공시금액 미만 업체는 미발급 ·할인제도 및 일괄보증 미실시
보증보험	1.20%	·우수업체는 0.7%까지 할인
시중은행	1.50%	·은행별로 다소 차이

자료 : 대한건설협회, 내부자료.

(3) 상호보증 금액(률)의 산정상의 합리성 및 형평성 결여

- 「하도급법」 및 「건설산업기본법」에서 하도급대금 지급보증 금액은 ‘4개월 공사 기간’기준으로 산정하고 있으나, 4개월이란 기간 개념을 도입한 합리적인 근거가 미흡함. 또한 기성금의 지급 주기인 ‘2개월’ 역시 산정 기준으로서 애매함. 하도급 계약조건에서 기성 주기를 고정하지 않는 한 자금 사정등 여러 상황에 따라 기성 주기는 수시로 변할 수 있으며 또한 설계 변경등 발주자의 귀책 사유에 의해 공기가 지연될 수도 있음.
- 특히 다음 예시에서 보듯이, 하도급 계약 금액의 10%로 획일적으로 규정한 하도급 계약 이행 보증액을 하도급대금 지급 보증액과 비교하여 보면 상호간에 형평성이 결여됨.

2) 미국 보증협회(The Surety Association of America)의 부회장 Dennis Wine은 보증 수수료(bond premium)는 발주처에 귀속되는 것이 매우 일반적인 상식이라고 강조하고 있다: “The Contractor that is the principal on the bond is responsible for paying the bond premium to the surety company. However, the bond premium is ultimately paid by the project owner in the sense that the contractor attempts to pass all of the project costs on the owner as part of the contract price(보증협회 부회장 Dennis Wine의 편저 MEMO에서 인용, 1996. 8. 7일자).

〈표 3〉 하도급대금 지급 보증액(률) 및 계약 이행 보증액(률) 비교(예시)

가정(공사 사례)	하도급대금 지급 보증액	계약 이행 보증액
가. 공기 4개월 이내, 하도급 계약 금액 1억원, 선급금 2,000만원	(1억원 - 2,000만원)=8,000만원 계약 금액의 80%	1억원×10%=1,000만원 계약 금액의 10%
나. 공기 10개월(4개월 이상), 하도급 계약 금액 1억원, 선급금 2,000만원, 기성 주기 2개월	(1억원 - 2,000만원)÷10×4=3,200만원 계약 금액의 32%	1억원×10%=1,000만원 계약 금액의 10%
다. 공기 10개월(4개월 이상), 하도급 계약 금액 1억원, 선급금 2,000만원, 기성 주기 3개월	(1억원 - 2,000만원)÷10×3×2=4,800만원 계약 금액의 48%	1억원×10%=1,000만원 계약 금액의 10%

(4) 보증 면제자 및 보증 면제 대상공사 범위에 대한 규정 불합리

－ 「하도급법」 시행령 제13조의 2에는 건설공제조합등의 평가에서 공정거래위원회가 고시하는 기준 이상의 등급, 즉 A등급을 받은 경우에 하도급대금 지급 보증서 교부를 면제하고 있음. 그러나 최근 IMF한파로 A등급을 받은 대형 건설업체의 부도 발생건수(〈표 4〉 참조)가 증가하고 있어 현행 공제조합 평가 기준과 공정거래위원회 고시 기준이 현실과 크게 괴리되는 문제점을 나타냄.

·최근에 발생한 부도 업체들을 감안할 때 공정거래위원회등이 고시한 우수한 업체들의 재무구조들에 대한 평가 결과가 “하도급대금의 지급 양호”나 “부도의 우려 없음” 등의 필요조건은 되나 충분조건은 아님.

〈표 4〉 신용 등급별 부도업체수(98년 1월 31일 현재)

등 급	기업체 수	부도 업체 수
A	143	10
B	391	19
C	852	77
D	687	80
E	274	33
F	129	38
계	2,476	257

자료 : 건설공제조합, 내부자료

－ 「건설산업기본법」 시행 규칙 제28조에 역시 건설공제조합의 재산 상태등에 대한 평가 결과 우수업자, 시공능력 평가 결과 재무구조가 우수한 자, 협력관계 평가 결과 우수업자에 대하여 건설교통부 장관이 고시하는 수준 이상인 자는 보증서의 교부를 면제하도록 함. 그러나 위의 3가지 기준이 현재까지 고시되지 않고 있으며 평가 지침 역시 마련되지 못하고 있는 실정임.

- 또한 보증 면제 대상 하도급공사를 1건 3,000만원 이하로 규정하고 있으나 공사 기간을 고려하여 살펴보면 너무 낮다고 볼 수 있음.

(5) 비공식적 재하도급 대금의 부정적인 지급 관행

- 현행 법상으로는 재하도급이 금지되고 있으나 현실적으로는 비공식적 재하도급이 빈번하여 불법적인 대금 지급이 행해지고 있음. 때로는 성실히 하도급대금을 지급하는 원도급자가 부정 재하도급자의 부도등으로 인해 이중으로 하도급대금을 지급하는 경우도 있음.
- 따라서 재하도급에 대한 규제가 완화되어 1차 원하도급 단계처럼 하도급자와 재하도급자간에 재하도급 대금 지급 보증서와 재하도급 계약 이행 보증서를 상호 교부토록 하지 않는 한 정상적인 하도급대금의 지급 관행과 하도급대금 지급보증제도의 정착은 쉽지 않을 전망이다.

(6) 현행 ‘건설공사 표준하도급 계약서’의 활용 부진

- 전문건설업체와 일반건설업체가 공동으로 만든 ‘건설공사 표준하도급 계약서’에 하도급대금 지급보증 내용이 있음에도 불구하고 이의 적극적인 사용이 부진함.
- 이같은 상황에서 「건설산업기본법」을 통해 원사업자의 하도급대금 지급보증만을 강력히 규제하는 것은 건설시장 개방 및 OECD회원 가입에 즈음하여 선진국형 계약 질서 문화를 구축하는 데 크게 역행하는 추이라고 할 수 있음.

외국의 하도급대금 지급보증제도 : 미국 사례3)

(1) 개 관

- 연방정부의 건설공사등 입찰 관련 규정인 Federal Acquisition Regulation CFR(Code of Federal Regulation)에서 건설공사 계약이행 및 대금지급을 위한 ‘하도급대금 지급보증’(Labor and Material Payment Bonds : 노무 및 자재 지급보증 ; 이하 ‘LMPB’)을 규정하고 있음(CFR 28.102).

3) 미국의 경우 정부(발주자)는 기본적으로 원사업자와 수급사업자의 하도급 관계에 직접 개입하지 않고 있다. 다만 사회 경제적 정책으로 중소기업 및 소수민족, 여성 등을 배려하여 혜택을 부여할 수 있다. 그러나 이러한 사항은 정책적 권장사항으로서 위반한다고 벌칙이 있는 것은 아니다. 따라서 원사업자가 수급사업자 선정시 발주자의 승인을 얻어야 한다거나, 하도급대금 미지급시 정부가 개입하여 원도급자에게 지급 명령을 내리는 등의 하도급자 보호를 위한 특별한 규정이 없다. 하도급대금 미지급에 대한 조치 규정으로 법적인 처벌보다는 보증제도로 실제 하도급의 권익을 보증하고 있다.

- LMPB는 원도급자가 당초 계약된 하도급자의 노임 및 자재 대금을 지급하지 못하는 경우, 보증회사(surety)가 대신 지불하는 발주자 및 하도급자를 보호하기 위한 재정적 보증임. LMPB에는 공공공사에 적용되는 법정 보증과, 민간공사에 적용되는 보증서상 기재된 내용에 국한하는 관습 보증이 있음.
- 1935년에 제정된 밀러법(The Miller Act C40. U.S.C 270a~270f)에 근거 규정을 두고 있는 LMPB, 즉 ‘밀러법 지급보증’(The Miller Act Payment Bond : 이하 ‘밀러법 지급보증’)은 연방 건설공사 계약금액이 10만 달러(약 1억 6,000만원)를 초과하는 경우 정부의 보증이 있거나 다른 법에서 승인하는 경우를 제외하고는 원사업자가 하도급자의 노임 및 자재 대금의 지급을 보증토록 함. 밀러법 지급보증 금액과 보증 수수료는 <표 5>와 같음.

<표 5> 미국의 하도급대금의 지급 보증금액 및 수수료

구 분	하도급대금 지급보증
보 증 금 액	계약금액 10만 달러 이하 ~ 100만 달러 이하 : 계약 금액의 50% 계약금액 500만 달러 이하 : 계약 금액의 40% 계약금액 500만 달러 초과 : 고정 금액 250만 달러
적 용 근 거	밀러법
배 상 한 도	보증 금액
수 수 료	계약 이행 보증 수수료에 포함(무료).

- 미국의 하도급대금 지급 관련 제도들을 검토해 볼 때 특이점은 발주자가 하도급자의 보호를 위해 하도급대금의 지급에 관한 최종 책임을 지고 있다는 점임. 특히 우리와는 달리 원도급자의 하도급대금 지급 보증서를 하도급자에게 교부하지 않고 발주자에게 직접 교부함. 또한 재하도급이 허락되기 때문에 불성실한 1차 하도급자가 2차 하도급자에게 대금을 미지급할 경우에도 지급보증제도에 의해 성실한 원도급자를 보호할 수 있음.

(2) 시사점

- 첫째, 하도급대금 지급보증의 수혜 대상자(채권자)자격 문제로서 원도급자와 직접적인 계약을 맺은 1차 하도급자만을 포함할 것인지 아니면 장비 제공업자, 자재업자 또는 비공식적으로 이루어지는 재하도급자도 포함할 것인지를 신중히 고려해야 함. 최근 「건설산업기본법」에서 십장등 단순 기능공의 제도권 진입을 허용하고 있기 때문에, 성실하게 하도급대금을 지급한 원도급자의 피해 방지를 위해 이에 대한 검토가 요구됨. 현장 실태 조사 사례를 보면, 원도급자가 하도급대금을 지급하지 않는 경우도 있지만 하도급자의 부도 등으로 비공식 재하도급 대금을 지불하지 않아 성실한 원도급자가 이중으로 지불하는 심각한 문제가 야기됨.

- 둘째, 하도급대금의 지급 내역에 인건비와 자재만을 포함할 것인지, 또는 예상하지 않았던 제반 비용(회계, 법률관계, 소송관계 관련 비용 등)도 포함할 것인지를 명확하게 규정해야 할 필요가 있음.
- 셋째, 보증 채권자들이 계약자인 원도급자에게 하도급대금의 지급을 청구한 후 지급 또는 거절의 결과를 보증사에게 가급적 빠른 기간 내에 통지하는 것이 바람직함. 이러한 통지 지침들은 계약 조건에 명확히 포함되어야 할 것임. 미국의 밀러법 지급보증은 이러한 사항들을 명확히 규정하고 있음.
- 넷째, 발주자가 보증 수수료를 원가에 포함시켜 부담하고 있는 점은 우리의 제도에서 본받아야 할 대목임.

개선 방안

(1) 사인간 하도급 계약시 계약자유 및 상호보증 원칙 준수

- 원사업자, 하수급자, 발주자의 세 주체가 상호 신뢰할 수 있는 건설 공동체를 구축하기 위해, 「하도급법」 제13조의 2의 쌍방간 획일적인 보증 의무 및 「건설산업기본법」 제34조 제2항의 원도급자에 대한 일방적 보증 의무 규정은 사인간의 계약자유 및 상호보증 원칙을 존중하여 ‘하도급 계약시 원도급자가 하도급자로부터 하도급 계약의 이행보증을 요구하고자 하는 경우 이에 상응하여 하도급자는 원도급자에게 하도급대금 지급 보증서를 요구한다’로 개정함.⁴⁾
- 현재 하수급자를 보호하기 위해 ‘구체적인 조건과 절차’를 개정한 ‘하도급대금 직불제도’가 「건설산업기본법」 및 「하도급법」에 강화되어 있기 때문에 하도급대금 지급보증에 대한 이러한 개정은 합리적임.

(2) 발주자에 의한 하도급대금 지급보증 수수료 부담

- 하도급대금 지급보증에 대한 수수료는 발주자의 공사 완성을 위해 소요되는 공사비 원가의 한 요소이므로 발주자가 보증 수수료를 부담하도록 함. 이를 위해 현행 ‘원가 계산에 의한 예정가격 작성 준칙’ 제3장 제18조(경비)에 하도급대금 지급보증 수수료의 근거를 제시하고 ‘공사원가 계산서’의 순수 공사 원가 중 경비에 ‘하도급대금 지급보증 수수료’를 삽입하여 반드시 원가 계산(예정가)에 포함되도록 해야 함.

4) 95년 행정쇄신위원회가 하도급대금 지급보증제 시행 여부를 업계 자율에 맡길 경우 실행 가능성이 적으므로 「건설업법」에 ‘하수급인에게 하도급 계약 보증서를 받은 경우는 수급인도 하도급대금 지급 보증서를 교부하도록 의무화’한다고 의결한 바 있다.

(3) 합리적인 상호보증 금액(률) 산정

① 개별 공사 건수별로 하도급대금 지급보증을 할 경우

- 개별 하도급공사 건수별로 하도급대금 지급보증을 한 경우 보증금액(률)은 원사업자의 신용도에 따라 차등 산정되어야 할 것임. 신용도 측정의 지표로서 「건설산업기본법」에 제시된 재산 상태 등에 대한 평가, 시공능력 평가, 협력관계 평가에 대한 3가지 체계를 근거로 종합적인 신용도 평가 모델 작성이 요구됨(〈표 6〉 참조).
- 따라서 보증 면제자 대상 규정과는 별도로 이러한 원사업자의 ‘종합 신용도’를 토대로 하도급대금 지급보증액(률)을 차등하게 적용하여 우수업체의 부담을 최소화해야 할 것임(〈표 7〉 참조). 프랑스등 외국의 경우도 업체의 신용도에 따라 지급보증률을 차등 적용하고 있음.
- 또한 계약이행 보증금액(률)도 하도급 계약 금액의 10%로 획일적으로 규정하기보다는 계약자 상호간에 자율적으로 결정하도록 하는 것이 바람직함. 상호보증의 형평성을 위해 하도급 공사 기간 및 규모, 하도급자의 신용도 및 시공능력을 고려하여 예를 들어 15 ~ 30%의 범위를 정해 당사자들이 자율적으로 결정하도록 해야 할 것임(〈표 7〉 참조).
- 그러나 하도급대금 지급보증은 하수급인이 건설공사를 이미 시공하고 시공한 공사 대가를 받지 못하는 것에 대한 위험을 보증하는 반면, 계약 이행 보증은 하수급인이 계약의 포기 등 계약을 불이행하는 경우 발생할지도 모르는 원사업자의 손실을 보전하기 위한 수단이므로 형평성의 비교를 탄력적으로 운영해 나가야 함.

〈표 6〉 하도급대금 지급보증을 위한 건설기업 종합신용도 평가 모델(예시)

평가항목		배점	평가근거	등급	평점
I.기업 경영 및 관리	기업 경력				
	경영진의 건전성 및 안전성				
	경영관리 효율성				
	최고 경영자의 동 업종 경력				
II. 협력업체 관리	하도급 계열업체의 하도급 비율				
	등록업체 관리				
	계열업체에 대한 하도급대금 지급				
	기타(표창 수상, 경영지도 등 기타 지원 유무)				
III.시공 및 기술 능력					

평가항목		배점	평가근거	등급	평점		
IV. 재정(재무) 상태	구 분	주요 재무 비율					
	안정성	자기자본 비율					
		당좌 비율					
		차입금의존도					
	수익성	매출액 경상이익률					
		총자본순이익률					
		금융비용 비율					
	활동성	총자산회전율					
		영업자산회전율					
	성장성	매출액증가율					
총자산증가율							
V. 차입금 상환 능력	부채상환계수						
	현금 흐름의 건전성						
	자금 조달 능력						
VI. 조정점수							
I 평점	II 평점	III 평점	IV 평점	V 평점	VI 조정점수	종합평점	신용등급 (A+ ~ D:10등급)

주 : 1) 하도급대금 지급보증 대상공사는 5,000만원 이상의 공사로 봄.

② 당해 회계연도의 하도급공사 전체를 일괄 지급보증할 경우

- 하도급 대금을 일괄적으로 보증할 경우 보증 금액은 원도급자인 일반건설업체의 직전 연도 매출액의 일정한 비율로 산정 가능함. 최근 부도업체의 자료를 근거로 추정한 보증 금액 비율은 1~8%선임.

〈표 8〉 일괄 지급보증시 보증금액률(예시)

부도일자	업체명	피해 현황(부도어음+미수금)(A)	매출액(B)	보증금률(A/B)	규모
1996년	W건설	100개 하도급업체: 총 341억 8,551만 5,000원	9,107억 4,856만 7,000원	3.8%	대형 중견
1995년	S건설	73개 하도급업체: 총 233억 6,347만 1,759원	3,005억 5,759만 2,000원	7.7%	대형 중견
1995년	Y건설	65개 하도급업체: 총 120억 1,602만 4,524원	3,711억 483만 4,000원	3.0%	대형 중견
1995년	S개발	총 7,500만원	75억 3,416만 6,000원	1.0%	중소
1995년	A건설(주)	총 7,800만원	58억 2,488만 3,000원	1.3%	중소
1995년	D건설(주)	총 3억원	98억 433만 8,000원	3.1%	중소
1995년	C건설(주)	총 6,000만원	97억 9,338만 5,000원	0.6%	중소
1995년	H건설(주)	총 1,500만원	160억 4,252만원	0.1%	중소

자료 : 전문건설협회 서울시회, 내부자료; CERIK, 내부자료.

(4) 보증 대상 면제자 및 보증 대상공사 기준 조성

- 모든 하도급 공사를 계약할 때마다 보증을 요구할 경우, 인력과 비용의 낭비를 초래하므로 보증 대상 면제자 기준을 「건설산업기본법」과 「하도급법」의 기준을 일원화하여 앞에서 제시한 ‘종합 신용도’에 근거하여 10등급(A+, A, A-, B+, B, B-, C+, C, C-, D)으로 재분류하고 ‘상위 3등급’을 면제 대상으로 함이 바람직함.
- 보증 대상공사 금액은 현행 건당 3,000만원에서 5,000만원으로 상향 조정.
- 이러한 보증 대상 면제자 및 보증 대상공사 기준 조정은 제도 시행에 따른 인력 및 시간 소요로 인한 비용 부담을 줄일 수 있음. 실제로 대기업의 경우는 매일 2~3건, 중소기업은 2~3일에 1건의 보증서 발급을 준비하고 있으며 S사의 경우 연간 1,200건(보증 수수료 7억~8억원)을 보증하여 함에 따라 2명의 전담 직원을 배치하는 실정임.

(5) 하도급대금 직불공사의 경우 하도급대금 지급 보증서 발급 면제 : 지급 예고제 시행

- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(국계약법)」 회계예규 중 공사계약 일반조건 제43조 제1항 제3호에서는 공사 예정가격 대비 88% 미만으로 낙찰된 공사에 대해 발주처가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급토록 하고 있음. 이 경우는 원사업자의 지급 보증서를 발급할 필요성이 없기 때문에 당연히 면제되어야 함. 특히 하도급대금 직불의 경우 하수급자를 보호하기 위해 대금 지급 시기 7일 전에 안내문을 발송하는 ‘지급예고제’를 도입.

· 사례 : 경기도 A시는 최근 건설업계의 다량 부도 사태가 지속되고 있음을 감안하여, 하도급업체들의 연쇄 도산을 막기 위해 지자체로는 이례적으로 하도급대금 직불제를 도입하여 시행하기로 함. A시는 시가 발주하는 모든 관급 공사에 이를 적용, 하도급 업체에 대금을 직접 지급키로 했는 한편 특히 대금 지급 시기가 되면 ‘지급예고제’를 실시하여 대금 지급 3일 전에 안내문을 발송해 영세 하도급업체를 보호함.

- 이의 활성화를 위해 발주자가 하도급자에게 하도급대금을 직불하는 경우 하도급대금 지급보증을 면제하는 구체적인 방안 개발이 필요함(예시 : 일부 하도급대금에 대한 현금지급 의무화의 경우 하도급대금 지급보증 면제).

(6) 건설기업 부실 예측 모형의 개발

- 하도급대금 지급보증제도의 정착과 원·하도급자의 실질적인 협력 관계를 구축하기 위해 ‘건설기업 부실 예측 모형’의 개발이 필요함.
- IMF 한파로 인한 부도업체 속출에 따라 건설공제조합, 금융기관 등의 신용위험 예측 능력이 중요한 과제로 대두됨은 물론 보다 합리적이고 과학적인 신용평가 기법이 필요하게 됨에 따라 통계치에 의한 실증적인 부실기업 예측 모델이 제시되어야 함.

(7) 재하도급의 양성화로 비공식적 재하도급 대금 지급의 개선

- 하도급대금을 성실하게 지급하는 원도급자를 보호하기 위해, 현행 「건설산업기본법」에 규정된 재하도급 규제를 완화하여 비공식적으로 이루어지는 재하도급 대금 지급의 형태를 투명하게 전환시켜야 함.
- 이러한 비공식적 재하도급 단계의 양성화를 통하여, 하도급자와 재하도급자들이 상호간에 자율적으로 하도급대금 지급 보증서와 계약 이행 보증서를 교부할 수 있도록 해야 함.

(8) 현행 '건설공사 표준하도급 계약서'의 개정 및 적극적 활용

- 원·하수급자 당사자들이 자율적으로 하도급대금 지급 보증서와 하도급 계약 이행 보증서를 상호 교부할 경우 현재 사용되고 있는 '건설공사 표준하도급 계약서'에 현행 하도급대금 지급보증 및 계약 이행 보증에 대한 구체적인 계약 조건 등의 내용을 삽입하여 실용화하도록 함.
- 특히 건설시장 개방 하에서 사인간의 하도급 계약 거래에 현행 「건설산업기본법」 또는 「하도급법」에서 규정되어 있는 보증 관련 공법적 의무 조항을 적용하는 것은 계약 분쟁 대상이 될 수도 있음. 따라서 새롭게 개정될 '건설공사 표준하도급 계약서'를 적극적으로 활용하도록 권장하여 원·하수급자간의 신뢰 기반을 구축해 나가야 함.