

서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 경 과

가. 발 의 자 : 박상구 의원 (찬성자 11명)

나. 의안번호 : 제 1926 호

다. 발의일자 : 2020. 10. 16.

라. 회부일자 : 2020. 10. 26.

2. 제안이유

- 서울시는 ‘11년 최초 구축하여 건설공사 대금 지급에 활용하던 서울시 건설공사 대금지급 확인시스템(“대금e바로”)의 복잡·노후화 및 보안문제 등의 효율적인 해결을 위해 국가기관, 지방자치단체 등 공공기관을 활용대상으로 하고 있는 조달청의 전자조달시스템(“하도급지킴이”)으로의 전면 사용전환을 추진코자 현행 조례의 관련 조항을 개정하는 한편, 현행 조례의 일부 용어를 상위 법령에 부합하도록 정비하려는 것임.

3. 주요골자

- 가. “건설업자”를 “건설사업자”로, “원도급자”를 “수급인”으로, “하도급자”를 “하수급인”으로 수정함(안 제1조, 제2조, 제4조, 제5조, 제7조, 제8조, 제10조, 제12조, 제13조, 제14조, 제15조).

나. 기존 지급확인시스템에 관한 규정을 삭제하고, 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제9조의2제1항에 따른 시스템 이용에 관한 사항을 규정함(안 제7조제3항, 제7조의2).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「건설산업기본법」 및 같은 법 시행령,
「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 및 같은
법 시행령

나. 예산조치 : 해당 없음

다. 기 타 : 신·구조문 대비표

5. 검토의견

- 본 개정안은 '11년 최초 구축하여 건설공사 대금지급에 활용하던 서울시 건설공사 대금지급 확인시스템(이하 “대금e바로”)을 조달청의 전자조달시스템(이하 “하도급지킴이”)으로 전면 사용전환을 추진하고자 현행 조례의 관련 조항을 개정하는 한편, 현행 조례의 일부 용어를 상위법령에 부합토록 정비하려는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제1조(목적) 이 조례는 공정한 하도급거래 질서를 확립하고 <u>원도급자와 하도급자</u> 간의 상생협력을 통하여 건설업계의 경쟁력을 향상시키고 서울경제의 건전한 발전과 청렴서울 구현에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) _____ _____ <u>수급인과 하수급인</u> _____ _____ _____.
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) _____ _____.
1. “건설업자”란 「건설산업기본법」(이하 “법”이라 한다) 또는 다른 법률에 따라 등록 등을 하고 건설업을 영위하는 자를 말한다.	1 <u>건설사업자</u> 란 _____ _____ _____.
2. “도급”이란 원도급·하도급·위탁 그 밖에 명칭의 여하에 불구하고 건설공사를 완성할 것을 약정하고, 상대방이 그 일의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약을 말한다.	2 _____ <u>원도급, 하도급, 위탁</u> _____ _____ _____.
3. “하도급”이란 도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 도급하기 위하여 원도급자가 제3자와 체결하는 계약을 말한다.	3 _____ _____ <u>다시 도급하기 위하여 수급인</u> _____ _____.
4. “원도급자”란 발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설업자를 말하며, 하도	4 <u>수급인</u> 이란 _____ _____ <u>건설사업자</u> 를 말하며 _____

급관계에 있어서 하도급 하는 건설업자를 포함한다.

5. “하도급자”란 원도급자로부터 건설공사를 하도급 받은 자를 말한다.

6. “건설공사 대금지급 확인시스템(이하 “지급확인시스템”이라 한다)이란 공정한 계약문화 정착과 사회적 약자 보호를 위하여 발주자가 원도급자에게 건설공사 대가 지급 시 하도급대금의 지연지급, 임금체불 등을 방지하고 적기지급을 보장하기 위하여 원도급자, 하도급자, 노무자 및 장비·자재업자의 대금을 구분하여 지급하고 각 이해 당사자들이 실시간으로 지급현황을 확인할 수 있는 시스템을 말한다.

7. “하도급 호민관”이란 하도급자의 권익 보호와 공정한 하도급 거래질서 확립에 관한 업무를 담당하도록 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)이 임명하는 공무원을 말한다.

제4조(시의 책무) ① (생략)

② 시는 원도급자와 하도급자 간의 상생협력시스템이 정착될 수 있도록 지원하고, 교육·홍보 등에 노력하여야 한다.

③ (생략)

제5조(원도급자와 하도급자의 책무) ① 원도급자와 하도급자는 시의 발주공사를 시행함에 있어 관련 법령과 이 조례의 규정을 준수하여야 한다.

② 원도급자와 하도급자는 공정한 하도급 문화 정착을 위한 시의 정책에 적극 협조하여야 한다.

제7조(하도급대금 직불제) ① 시장은 원도급자와 하도급자 간에 하도급대금의 지연지급, 어음지급, 이중계약, 임금체불

_____ 건설업자를 포함한다.

5. “하수급인”이란 수급인으로부터_____.

<삭 제>

6 _____ 하수급인 _____

_____.

제4조(시의 책무) ① (현행과 같음)

② _____ 수급인과 하수급인 _____

_____.

③ (현행과 같음)

제5조(수급인과 하수급인의 책무) ① 수급인과 하수급인은 _____

_____.

② 수급인과 하수급인은 _____

_____.

제7조(하도급대금 직불제) ① _____ 수급인과 하수급인 _____
_____.

등의 부조리를 예방하기 위하여, 발주자가 하도급 업체에 하도급 대금을 직접 지급하는 '하도급대금 직불제'가 실시되어 정착될 수 있도록 노력하여야 한다.

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

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

④ 원도급자와 하도급자는 현장노동자와 자재·장비업자에 대한 대금의 지연 및 체불이 발생하지 않도록 하여야 한다.

제7조의2(지급확인시스템의 적용 등) ① 시장은 지급확인시스템의 보완 및 개선에 지속적으로 노력하여야 한다.

② 발주자는 공사기간이 30일 이상인 모든 사업에 대하여 지급확인시스템을 적용하여 발주하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나인 경우에는 그러하지 아니할 수 있다.

1. 민간투자사업 또는 이와 유사한 경우
2. 그 밖에 각 이해당사자의 금융거래가 불가능한 경우 등 발주자가 지급확인시스템 적용이 불가하다고 인정하는 경우

③ 제2항에 따라 지급확인시스템을 적용하는 사업의 경우 발주자가 원도급자에게 건설공사 대가를 지급하기 이전에 이루어지는 원도급자, 하도급자, 노무자, 장비·자재업자 간 하도급대금, 노무비, 장비임대료, 자재대금 등의 지급에도 반드시 지급확인시스템을 적용하여야 한다.

_____.

② 수급인과 하수급인 _____

--.

③ 수급인과 하수급인은 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제9조의2제1항에 따른 시스템을 이용하여 공사대금을 청구하여 수령하여야 한다. 다만 시스템 이용 대상은 법 제34조제9항에 따른 공사에 한한다.

④ 수급인과 하수급인 _____

_____.

<삭 제>

다.

④ 시장은 서울특별시 자치구(이하 “자치구”라 한다)에서 지급확인시스템을 사용할 경우 원활한 운영을 위해 적극 지원하는 등 지급확인시스템이 건설공사에 널리 적용·운영될 수 있도록 노력하여야 한다.

⑤ 제2항에 따라 발주된 사업을 계약한 원도급자 및 하도급자는 지급확인시스템이 원활히 운영될 수 있도록 적극 협조하여야 한다.

⑥ 발주자·원도급자·하도급자는 하도급대금, 노무비, 장비임대료, 자재대금 등이 적절하게 지급되도록 지급확인시스템을 수시로 확인하여야 한다.

⑦ 지급확인시스템을 적용한 사업은 하도급대금을 직접 지불한 것으로 본다.

⑧ 시장은 각 이해당사자들 간의 대금 지급현황을 실시간으로 확인하기 위하여 필요한 경우 지방재정관리시스템 등 시의 예산·재무시스템과 연계할 수 있다.

제8조(표준하도급계약서) 시장은 원도급자와 하도급자 간의 부당한 계약을 근절하고 동반성장을 유도하기 위하여 「하도급 거래 공정화에 관한 법률」 제3조의2에 따른 표준하도급계약서의 작성 및 사용을 권장한다.

제10조(하도급관계의 공정성 확보 등) ① 시장은 원도급자로부터 법 제31조의2제1항에 따른 하도급계획서를 제출받아 하도급 할 공사의 주요 공종 및 물량, 하도급자의 선정방법 및 선정기준, 하도급 계약내용 등의 타당성과 적정성 여부를 검토하여 하도급관계의 공정성을 확보하여야 한다.

② (생략)

제8조(표준하도급계약서) ----- 수급인과 하수급인 _____

-----.

제10조(하도급관계의 공정성 확보 등) ① ----- 수급인으로부터 _____

하수급인 _____

-----.

② (현행과 같음)

③ 시장은 법 제31조제1항에 따른 하도급 계약내용의 심사를 통하여 공사에 필요한 실질적인 공사비가 하도급자에게 지급될 수 있도록 노력하여야 한다.

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

⑤ (생략)

제12조(의견수렴을 통한 상생협력) ① 시장은 원도급자와 하도급자 간의 소통을 통하여 서로 상생협력 할 수 있는 공정한 하도급문화를 조성하기 위하여 노력하여야 한다.

② 시장은 하도급관계의 공정성을 확보하기 위하여 원도급자, 하도급자, 발주자, 전문가 등의 의견을 수렴하고 이를 시 정책에 반영하여야 한다.

제13조(부조리신고센터 등) ① ~ ③ (생략)

④ 시장은 제3조에도 불구하고, 시 관할 구역에서 건설업자의 불법하도급 등 「건설산업기본법」 위반 사실에 대하여 그 건설업자의 등록관청으로 하여금 해당 건설업자에 대해 제83조의2에 따른 시정 명령, 영업정지 또는 등록말소 등을 하도록 요구하기 위하여 하도급 부조리 신고센터를 통해 신고를 받을 수 있다.

⑤ 시장은 제4항에 따라 신고를 받은 사안 중 하도급의 적정여부 등을 판단하기 위해 필요하다고 인정될 경우 기간을 정하여 건설업자에 대해 실태조사를 실시할 수 있다.

③ _____
_____ 하수급인 _____

④ _____ 수급인에게 _____
_____ 수급인은 하수급인 _____

⑤ (현행과 같음)

제12조(의견수렴을 통한 상생협력) ① ---
_____ 수급인과 하수급인 _____

② _____
_____ 수급인 하수급인 _____

제13조(부조리신고센터 등) ① ~ ③ (현행과 같음)

④ _____
_____ 건설사업자의 불법하도급 _____
_____ 건설사업자의 등록관청 _____ 건설사업자 _____

⑤ _____
_____ 건설사업자 _____

<p>제14조(하도급 호민관의 설치 및 직무 등) ① 시장은 <u>하도급자</u>의 권익보호를 위하여 하도급 호민관을 둔다. ② ~ ④ (생략)</p> <p>제15조(인센티브 등) 시장은 시의 권장사항이나 공정한 하도급 문화정착에 적극 협조하는 발주기관 및 건설업자에 대해서 인센티브 등을 지원할 수 있다.</p>	<p>제14조(하도급 호민관의 설치 및 직무 등) ① — <u>하수급인</u> — _____. ② ~ ④ (현행과 같음)</p> <p>제15조(인센티브 등) _____ _____ _____ <u>건설업자</u> _____ _____.</p>
---	--

- 주요골자를 살펴보면, 현행 조례 제2조제6호에서 정의하고 있는 건설공사 대금지급 확인시스템 즉, '대금e바로' 시스템의 정의와 제7조의2의 시스템 적용 관련한 사항을 삭제하고,
- 안 제7조제3항에서 수급인과 하수급인으로 하여금 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제9조의2제1항1)에 따른 시스템 즉, 조달청의 전자조달시스템(일명 '하도급지킴이') 또는 수요기관의 장이 전자적으로 하도급 관리를 위하여 구축·운영하거나 이용하는 시스템을 이용해 공사대금을 청구하여 수령토록 명시함으로써,
- 상위 관련법과의 통일 및 서울시가 조달청의 전자조달시스템인 '하도급지킴이'를 사용할 수 있는 제도적 근거를 조례에 보다 명확히 규정하고 있음.

1) **제9조의2(하도급 관리의 전자적 처리)** ① 수요기관의 장 또는 계약담당자는 계약상대자와 계약을 체결할 때 하도급에 관한 사항을 전자적으로 처리하려는 경우에는 전자조달시스템 또는 수요기관의 장이 전자적으로 하도급 관리를 위하여 구축·운영하거나 이용하는 시스템(이하 "전자조달시스템등"이라 한다)을 활용하여야 한다.
 ② ~ ③ (생략)

[표] 대금e바로와 하도급지킴이 비교

구분	대금e바로	하도급지킴이
운영기관	서울특별시	조달청
사용기관	서울특별시 (사업소, 자치구, 공공기관)	정부기관, 광역단체, 기초단체, 공공기관 등
사용대상	건설공사 (5천만원 이상, 30일 초과)	건설공사 및 SW용역계약 등 (5천만원 이상, 30일 초과)
구축시기	2011년	2013년
연계 금융기관	10개 (국민, 우리, 기업, 농협, 신한, 하나, 씨티, 우체국, 새마을금고, 수협)	16개 (국민, 우리, 기업, 농협, 신한, 하나, 씨티, 우체국, 새마을금고, 수협, 부산, 경남, 전북, 대구, 광주, 제주)
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 업무흐름, 기능개선 등 신속반영 - 내부 행정시스템(e-호조, 행정포털 등) 연계로 자동로그인 기능제공 - 서울시(자치구 포함) 통계 직접 출력 	<ul style="list-style-type: none"> - 원·하도 전자계약 체결 기능 제공 - 하도급사 실적증명서(원도급사 폐업 등) 요청 시 전자화 발급 가능 - 전국 단일 시스템으로 전용계좌, 사용방법 습득 용이 - 사용기관별 예산투자 없이 활용
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 대금e바로 전용계좌 개설·관리 불편 - 노후화로 사용불편 및 보안취약 - 시스템 운영 및 유지관리비 발생 	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 계약정보 수기입력, 별도 로그인 - 서울시 요구사항 신속한 반영 어려움 - 기관별(시·구) 통계기능 별도 제공

- 한편, 단서조항에서 시스템 이용대상을 「건설산업기본법」(이하 ‘법’) 제34조제9항2)에 따른 공사로 한정하고 있는데, 이는 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주하는 건설공사 중 「건설산업기본법 시행규칙」 제28조제6항3)에 따른 소규모 공사를 제외한 것으로,

2) 제34조(하도급대금의 지급 등) ① ~ ⑧ (생략)

⑨ 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주하는 건설공사(소규모공사 등 국토교통부령으로 정하는 공사는 제외한다)를 도급받은 수급인과 그 하수급인은 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제9조의2제1항에 따른 시스템을 이용하여 공사대금을 청구하여 수령하여야 하며, 수령한 공사대금 중 하수급인, 건설근로자, 건설기계대여업자, 건설공사용 부품을 제작하여 납품하는 자 등에게 지급하여야 할 대금을 사용해서는 아니 된다.

3) 제28조(하도급대금지급보증서 교부 등) ① ~ ⑤ (생략)

- 본 단서조항에 의하면 ‘하도급지킴이’ 시스템 이용대상 공사는 1건 공사의 도급금액이 5천만원 이상인 공사 또는 공사기간이 30일을 초과하는 공사가 대상이 됨.
- 따라서 현행 조례 제7조의2제2항에서 시스템 적용 대상공사가 공사기간이 30일 이상인 사업으로 한정되었던 것에서 도급금액 5천만원 이상인 공사까지 추가되어 적용대상이 확대되는데, 서울시의 경우 그동안 상위법 적용을 통해 조례와 달리 5천만원 이상인 공사까지 적용해 온 것으로 파악되어 별다른 변화는 없을 전망이다.
- 2011년 서울시가 ‘대금e바로’ 시스템을 전국 최초로 구축한 이후 그동안 기능 개선 및 추가를 통해 장비·자재대금·노무비 구분지급, 금융권 통신망 연계, 원도급 차수계약 및 하도급 계약 자동연계, 대형건설사·전자인력관리시스템·투자출연기관의 관련 시스템과 연계 등을 구현하면서,
- 서울시의 하도급대금 직불제를 선도해 왔으며, 이 후 조달청이 유사한 기능의 ‘하도급지킴이’를 구축·운영하는데 마중물로 작용하는 등 그 파급효과가 매우 컸음.
- 그러나 서울시는 대금e바로 시스템 자체의 버전 향상 없이 지속적인 기능 개선 및 추가가 거듭되면서 시스템이 복잡·노후화된 상태이고 금융기관시스템과의 연계통신망이 민간업체 서버

⑥ 법 제34조제9항에서 "소규모공사 등 국토교통부령으로 정하는 공사"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 공사를 말한다.

1. 1건 공사의 도급금액이 5천만원 미만인 공사
2. 공사기간이 30일 이내인 공사

를 경유하는 구조로 인해 보안에도 취약한 문제를 안고 있다는 입장임.

- 이에 서울시는 2020회계연도 예산안 편성 당시 ‘대금e바로’ 시스템을 전면 재구축하고자 9억 7천만원을 편성하였으나 조달청의 ‘하도급지킴이’로의 전환을 새로이 검토하면서 금년 제3회 추경에서 전액 감액한 바 있음.
- 조달청의 ‘하도급지킴이’ 시스템의 경우 서울시의 각종 전산시스템과 연계 및 서울시의 자치구, 투자출연기관을 포함한 통합 관리가 불가능하여 당시 대체사용이 불가능한 상태였으나,
- 최근 4월 서울시가 이러한 문제점의 개선반영 여부를 조달청에 문의(건설혁신과-5988, ‘20.4.23.)한 결과, 적극 검토하여 반영할 것을 회신(전자조달관리과-3463, ‘20.4.28)함에 따라,
- 서울시가 금년 8월 한강사업본부 및 6개 도로사업소 공사에 조달청의 ‘하도급지킴이’를 시범 도입해 본 결과 별다른 문제가 없는 것으로 검증되어 지난 11월부터 본격적인 사용전환 작업이 이루어지고 있음.
- 그동안 서울시 ‘대금e바로’ 시스템의 기능개선, 유지관리, 교재 제작, 홍보 등의 비용으로 연평균 약 5억 원 정도의 재정 지출이 이루어져 왔고, 전국 단위로 통일되지 못한 대금 지급 확인 시스템 사용으로 인한 사용자 불편이 상존해 있었던 점 등을 감안할 때,

[표] 최근 5년간 하도급대금지급 확인시스템(대금e바로) 유지관리 사업 예산
(단위 : 백만원)

구분	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	평균
예산 - 기능개선 - 유지관리 - 홍보물 및 교재 제작	658	417	414	588	389	493.20

- 본 개정을 통해 유지관리예산 절감은 물론 조달청 ‘하도급지킴이’로의 전국단위 통일을 도모할 수 있는 제도적 근거가 마련될 수 있다는 점에서 의미 있는 조치라 여겨짐.
- 다만, 동 조례 개정 전임에도 불구하고 관련법에 근거하여 이미 11월부터 시스템 사용전환이 이루어지고 있는 점은 절차적 하자가 있다 할 것인바 시정되어야 할 것임.
- 그 외 용어 정비사항은 현행 조례의 “건설업자”, “원도급자”, “하도급자” 용어를 각각 법 제2조에서 정의하는 “건설사업자”, “수급인”, “하수급인”으로 변경하려는 것으로 상위법과의 용어 일치를 도모한다는 점에서 별다른 문제는 없음.