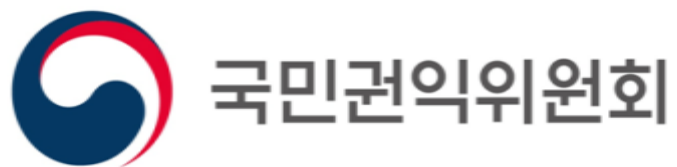


의 결



국 민 권 익 위 원 회

제 2 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2024-2소위4-긴02호

민원표시 2BA-2308-0166043 하도급 계약금액 정산 요구

신 청 인 A

피신청인 원주지방국토관리청장

의 결 일 2024. 2. 5.

주 문

피신청인에게, ‘국도87호선 철원 오지~동송 도로건설공사’의 원도급사와 신청인 간의 하도급 계약금액 정산에 대한 이견으로 피해를 보고 있는 신청인과 지역 중장비 업체를 비롯한 영세 업체들의 피해를 구제할 수 있는 방안과 공정 지연으로 인해 도로 이용자와 주민들이 피해를 입지 않도록 대책을 강구할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청원인

가. 신청인은 피신청인이 발주한 ‘국도87호선 철원 오지~동송 도로건설공사’ (이하 ‘이 민원 공사’라 한다)의 하도급사로 이 민원 공사는 2021년 착공하여 신청 외 업체가 이 민원 공사의 장기계속 1차, 2차, 3차를 수행하였고, 신청인은 이 민원 공사의 원도급사 ‘(주)○○건설, (주)▲▲건설, ■■테크(주)’ (이하 ‘원도급사’라 한다)와 이 민원 공사의 장기계속 4차, 5차분에 대해 총 하도급 계약금액

5,429,100,000원으로 계약을 체결하기로 약정하고 2023. 3. 20.부터 이 민원 공사에 참여하였다.

나. 신청인은 원도급사와 하도급 계약을 체결할 당시 이 민원 공사의 자재비에서 약 2억 원, 항타 시공비에서 약 2억 5천만 원의 적자가 발생할 것으로 예상하였는데, 원도급사는 신청인에게 ‘피신청인과 계약한 금액에 적정 하도급률을 맞춰야 하니 실제 금액의 40% 상당의 금액으로 우선 계약을 체결하고, 4차 공사에서 발생한 적자 금액은 향후 5차 공사에서 보전받을 수 있다’ 라고 하여, 신청인은 이를 믿고 4~5억 원 상당의 적자를 감수하면서 원도급사와 4차 공사의 하도급 계약금액 986,720,000원으로 계약을 체결하였다.

다. 그런데 원도급사는 4차 공사가 2023. 6. 22. 완료되자 신청인의 4차 공사에 대한 적자 금액을 보전해주지도 않고, 일방적으로 5차 공사에 대한 하도급 계약 타절을 요구하였으며, 뿐만 아니라 원도급사가 지역 중장비 업체들의 장비투입 비용과 지역 영세 업체들의 자재비를 지급하지 않아 발생한 체불금(이하 ‘이 민원 체불금’ 이라 한다)을 신청인의 하도급 계약 내역과 관련이 없는데도 불구하고, 신청인에게 전가하는 등 불공정한 행위를 하고 있다.

라. 신청인은 원도급사가 이 민원 체불금을 해결해준다면 4차 공사에서 발생한 적자 금액 4~5억 원 상당의 손해를 감수하고 5차 공사 하도급 계약을 타절하는 것에 대해 동의할 수 있으므로, 원도급사가 이 민원 체불금을 직접 해결하거나, 4차 공사에서 발생한 신청인의 적자 금액을 정산해 달라.

2. 피신청인의 주장

이 민원 공사는 공동이행방식¹⁾으로 추진되는 공사로, 원도급사의 주계약자인 (주)하나건설(이하 ‘주계약자’ 라 한다)과 신청인 간의 하도급 계약 정산금액에 대한 이견²⁾이 있는 것으로 확인하였고, 신청인이 주장하는 적자 발생금액에 대하여 구체적인 증빙자료를 확인하는 등 민원이 해결될 수 있도록 노력하겠다.

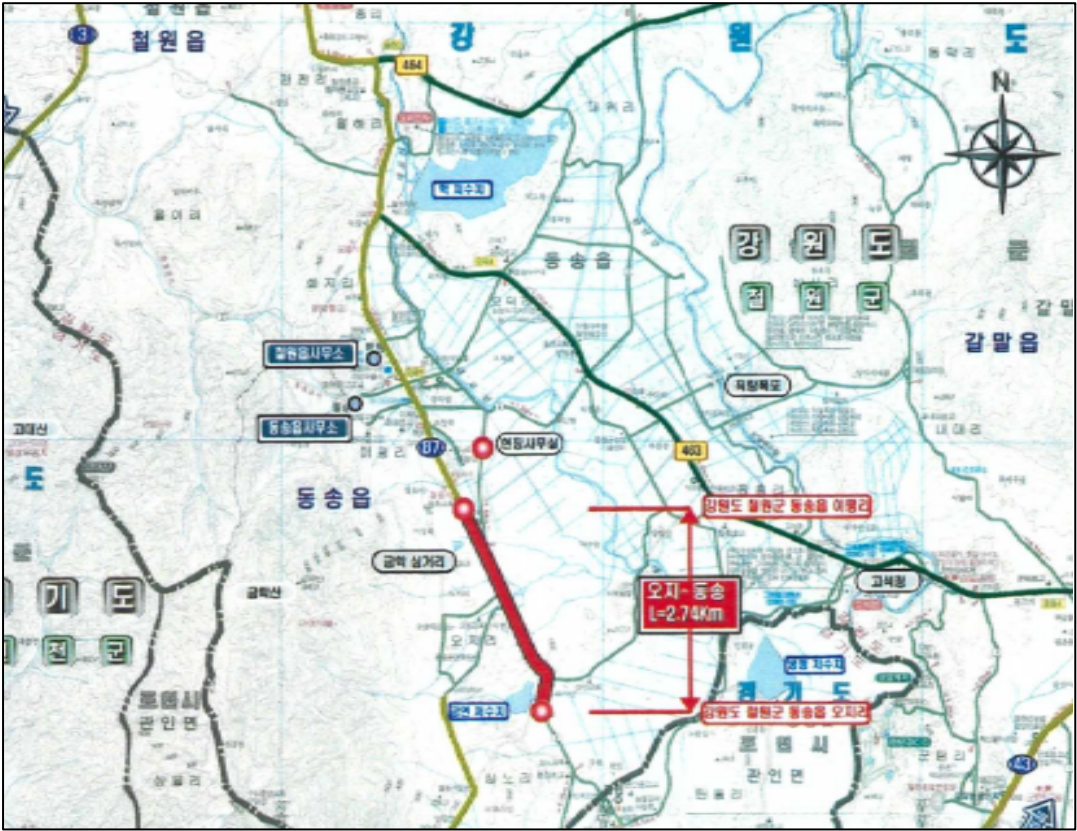
1) 공동수급체의 구성원이 재정, 경영기법, 기술, 인원 및 기계, 자재 등을 동원하여 공사, 물품 또는 용역에 대한 계획, 입찰, 시공 등 계약내용을 출자비율에 따라 공동으로 이행하는 방식
2) 주계약자 주장: 722백만 원, 신청인 주장: 1,195백만 원

3. 사실관계

가. 피신청인이 발주한 이 민원 공사는 강원도 철원군 동송읍 오지리에서 이평리 구간으로 이어지는 도로의 지속적인 교통량 증가에 따른 교통 정체 예방과 도로 시설 개선을 통한 도로 이용자의 안전을 확보하기 위해 추진되는 사업으로, 피신청인이 제출한 이 민원 공사의 개요는 다음과 같다.

<이 민원 공사의 개요>

- 공 사 명: 국도87호선 철원 오지~동송 도로건설공사
- 위 치: 철원군 동송읍 오지리~동송읍 이평리



- 총사업비: 금35,666백만 원
 - ※ 공사비 21,457백만 원, 보상비 11,765백만 원, 시설부대경비 2,444백만 원
- 사 업 량: L=2.74Km, B=19.5~28.2m(4차로 신설 및 확장)
 - ※ 교량 1개소 30m, 교차로 6개소(평면 5, 회전 1)
- 사업기간: 2020. 9. 21.~2025. 8. 25.(착공일로부터 1,800일)
 - ※ 4차 공사: 2022. 12. 23.~2023. 5. 28.(157일)
 - ※ 5차 공사: 2023. 3. 22.~2024. 1. 5.(290일)
- 계약방식: 공동 계약(공동이행방식)
- 시 공 사: (주)○○건설(60%), (주)▲▲건설(20%), ■■■테크(주)(20%)
- 감 리 사: (주)◇◇◇◇◇(60%), (주)♣♣ 종합건축사사무소(40%)
- 설 계 사: (주)◆◆컨선탄트, (주)☁☁엔지니어링, (주)◎◎기술공사

(출처: 피신청인 제출자료)

나. 이 민원 관련 주요 추진 경과는 다음과 같다.

날 짜	내 용	비 고
2023. 6. 22.	4차 공사 준공(당초 준공기한: 2023. 5. 28.)	
2023. 7. 14.	장비대금 체불 민원 관련 회의 개최(피신청인, 원도급사)	
2023. 7. 28.	장비대금 체불에 따른 집회·시위(지역 중장비 업체)	
2023. 8. 4.	고충민원 접수	
2023. 8. 9.	고충민원 관련 설명 및 자료제출 요구	
2023. 8. 29.	고충민원 자료 제출(피신청인→우리 위원회)	
2023. 9. 19.	이 민원 관련 실지방문조사 실시	
2023. 11. 8.	공사지연으로 인한 주민불편 관련 민원 전달(철원군→피신청인)	
2023. 12. 13.	추가 의견서 제출(피신청인→우리 위원회)	

다. 신청인이 제출한 자료에 따르면, 신청인은 2023. 3. 20. 주계약자와 이 민원 공사의 ‘지반조성 및 포장공사’와 ‘철근콘크리트공사’ 공중에 대해 2023. 3. 20.부터 2025. 8. 25.까지 공사기간으로 정하고, 계약금액 5,429,100,000원으로 계약을 체결하기로 약정한 것으로 확인되며, 위 약정에 따라 2023. 4. 24. 원도급사와 이 민원 공사의 4차 공사에 대해 계약금액 986,720,000원으로 하도급 계약을 체결한 것으로 확인된다.

〈신청인과 주계약자 간의 이 민원 공사 하도급 계약 약정서〉	
(그림 생략)	(그림 생략)
〈이 민원 공사의 4차분 하도급 계약서〉	
(그림 생략)	(그림 생략)
지반조성 및 포장공사 하도급 계약서	철근콘크리트공사 하도급 계약서

(출처: 신청인 제출자료)

라. 우리 위원회는 2023. 9. 19. 실지방문 조사를 통해 피신청인과 이 민원 이해 관계자(원도급사, 이 민원 공사의 감리사)의 의견을 청취하였는데, 주요 의견은 다음과 같다.

1) 피신청인, 이 민원 공사의 감리사

- 신청인과 주계약자 간의 하도급 계약 정산금액에 대한 이견이 있는 것으로 확인되며, 신청인의 하도급 공사대금 986,720,000원과 별개로 주계약자가 이 민원 체불금을 지급하지 않아 지역 중장비 업체 및 다수의 업체들의 공사비 체불 문제로 확산되어 집회 등의 집단 민원이 제기되고 있는 실정이다.
- 이 민원 공사의 원만한 진행과 관련하여 주계약자의 경영 악화로 더 이상 공사를 정상적으로 추진하기 어려울 것으로 보이므로, ‘(주)▲▲건설, ■■테크(주)’ (이하 ‘공동도급사’라 한다)가 지분율을 조정하여 이 민원 공사의 공동이행방식에 따라 이 민원 공사를 수행해 줄 것을 요청한다.

2) 주계약자

- 신청인이 주장하는 적자 금액은 신청인의 현장관리 부실로 인해 발생한 것으로 신청인이 제출한 정산 자료는 신청인의 본사 관리비, 직원 급여, 타 현장 자료 등이 다수 포함되어 있어 이 민원 공사의 하도급 계약과 무관한 자료이므로 신청인의 요구는 수용할 수 없다.
- 주계약자가 장비업체 체불금과 자재비 체불금을 직접 지급하는 방안을 검토하고 있으나, 현재 회사 재정 악화로 단기간에 해결하기는 쉽지 않은 상황이다.

3) 공동도급사

- 공동도급사는 하도급 계약 체결 당시 신청인의 적자 금액에 대해 5차 공사에서 보전해주겠다고 협의한 바 없으며, 신청인이 주장하는 적자 금액은 주계약자가 협의하여 해결할 사항이다.
- 이 민원 공사 지분율을 조정하여 공동도급사가 주계약자 자격으로 이 민원 공사를 수행해달라는 피신청인의 요구는 수용하기 어렵다.

마. 피신청인이 이 민원 공사의 감리사를 통해 확인한 신청인과 주계약자가 주장하는 하도급 계약 정산금액과 이 민원 체불금 현황은 다음과 같다.

1) 4차 공사 하도급 계약 정산금액

(단위: 백만 원)

공 종	계약금액		정산금액		비 고
	원도급	하도급	주계약자 주장	신청인 주장	
합 계	1,179	987	722	1,195	차액: 473 백만 원
지반조성 포장공사	28	23	34	1,195	
철근 콘크리트공사	1,151	964	688		

(출처: 피신청인 제출자료)

2) 체불금 현황

(단위: 천 원)

연 번	장비대금		자재비 등		비 고
	업체명	체불금	업체명	체불금	
1	(업체명 생략)	1,660	(업체명 생략)	1,579	합계 금액: 461,680천 원
2		2,420		68,281	
3		7,260		6,288	
4		660		750	
5		1,540		19,649	
6		660		6,238	
7		2,420		189	
8		95,700		7,863	
9		1,870		2,750	
10		5,060		92,860	
11		2,956		1,324	
12		4,840		9,957	
13		4,840	계	217,728	
14		5,236			
15		440			
16		100,000			
17		5,940			
18		450			
계		243,952			

(출처: 피신청인 제출자료)

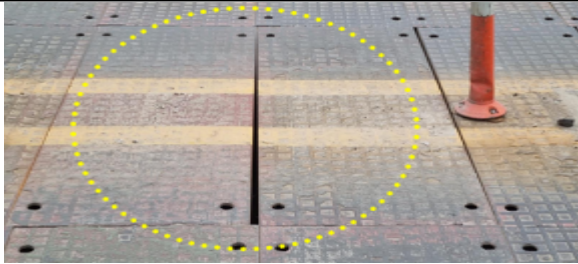
바. 한편 피신청인이 2023. 12. 13. 우리 위원회에 추가로 제출한 자료에 따르면, 주계약자의 경영 악화로 인해 이 민원 공사가 정상적으로 추진되지 못하고 방치됨에 따라 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 확인된다.

1) 장기간 현장 방치에 따른 주민 민원 발생

<철원군 건설도시과-11348호(2023. 11. 8.) 주요 내용> ○ 민원인: 마을대표(철원군 이장협의회) ○ 민원내용 - 공사진행 과정과 추후 계획에 대한 주민설명회 요청 - 사업 중지 등 공사 지연으로 인한 이평리 지역주민불편 호소 - 광복교 가교구간 내 소음과 진동으로 인한 수면장애 피해 호소 - 교량철거 후 가교 및 공사 구간 내 야간 안전시설 보완 요청	
--	--

(출처: 피신청인 제출자료)

2) 현장관리 미흡

	
복공판 전경(광복교 가설교량)	복공판 틈새발생(가설교량 상부)
	
복공판 틈새발생(가설교량 하부)	사면보호 천막 및 마대쌓기 관리부실(광복교 A2)
	
가설방음벽 관리 부실(Sta.0+840, 좌측)	광복교 입구 포장 포트홀 및 균열 발생

(출처: 피신청인 제출자료)

4. 판단

가. 관계법령 등

<별지>와 같다.

나. 판단내용

살피건대, 이 민원은 신청인과 주계약자 간의 이 민원 공사의 4차 공사 하도급 계약 정산금액에 대한 이견으로 발생한 민원으로 원도급사와 하도급사 간의 사법상 계약에 관한 사항이기는 하나, ① 신청인은 ‘4차 공사에서의 적자 금액은 향후 5차 공사에서 보전받을 수 있다’라는 주계약자의 약속을 신뢰하고 원도급사와 하도급 계약을 체결한 것으로 보이는 점, ② 「건설산업기본법」 제22조 제1항은 “건설공사에 관한 도급계약(하도급 계약을 포함)의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의를 지켜 성실하게 계약을 이행하여야 한다”라고 규정하고 있고, 대법원은 “「하도급거래 공정화에 관한 법률」의 입법 목적과 입법 취지 등에 비추어 보면, 같은 법 제11조 제2항 각 호에 해당하는 행위를 한 사업자가 우월적 지위를 이용하여 수급사업자의 자발적 동의에 의하지 않고 하도급대금을 부당하게 감액한 경우에는 그 하도급대금의 감액 약정이 「민법」상 유효한지 여부와 관계없이 그 자체가 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제11조를 위반한 불공정 거래행위에 해당하는 것으로서 위 규정에 의하여 보호되는 수급사업자의 권리나 이익을 침해하는 불법행위를 구성하고, 원사업자는 이로 인하여 수급사업자가 입은 손해를 배상할 책임이 있다.”라고 판시(대법원 2011. 1. 27. 선고 2010다53457 판결)하고 있는바, 주계약자가 신청인에게 합당한 이유없이 이 민원 공사의 5차 공사 하도급 계약 타절을 요구하고 이 민원 체불금을 신청인에게 전가하는 것은 원도급사로서의 우월적 지위를 이용한 불공정한 행위로 보이는 점, ③ 신청인과 주계약자 간의 4차 공사 하도급 계약 정산금액에 대한 분쟁으로 지역 장비업체를 비롯한 다수의 영세 업체들이 공사비 체불로 피해를 호소하고 있는 점, ④ 피신청인에 따르면 현재 주계약자의 경영 악화로 공사가 중단되어 현장관리가

제대로 이루어지지 않는 것으로 보이는 점, ⑤ 이 민원 공사는 도로의 교통 정체 예방 및 도로 이용자의 안전을 확보하기 위한 공익사업으로, 공사비 체불로 인해 공사가 정상적으로 진행되지 못하여 이 민원 공사의 준공이 지체될 경우, 도로 이용에 불편을 호소하는 지역주민들의 집단 민원으로 확산될 우려가 있는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 피신청인은 이 민원 도로공사 관리청으로서 신청인과 지역 중장비 업체를 비롯한 영세 업체들의 피해를 구제할 수 있는 방안과 이 민원 공사의 공정 지연으로 인해 도로 이용자와 주민들이 피해를 입지 않도록 대책을 강구하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 하도급 계약 적자 금액을 정산해달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

<별지> 관계 법령 등

1. 「건설산업기본법」

제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ① 건설공사에 관한 도급계약(하도급계약을 포함한다. 이하 같다)의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의를 지켜 성실하게 계약을 이행하여야 한다.

② ~ ⑧ 생략

2. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」

제11조(감액금지) ① 원사업자는 제조등의 위탁을 할 때 정한 하도급대금을 감액하여서는 아니 된다. 다만, 원사업자가 정당한 사유를 입증한 경우에는 하도급대금을 감액할 수 있다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 원사업자의 행위는 정당한 사유에 의한 행위로 보지 아니한다.

1. 위탁할 때 하도급대금을 감액할 조건 등을 명시하지 아니하고 위탁 후 협조요청 또는 거래 상대방으로부터의 발주취소, 경제상황의 변동 등 불합리한 이유를 들어 하도급대금을 감액하는 행위
2. 수급사업자와 단가 인하에 관한 합의가 성립된 경우 그 합의 성립 전에 위탁한 부분에 대하여도 합의 내용을 소급하여 적용하는 방법으로 하도급대금을 감액하는 행위
3. 하도급대금을 현금으로 지급하거나 지급기일 전에 지급하는 것을 이유로 하도급대금을 지나치게 감액하는 행위
4. 원사업자에 대한 손해발생에 실질적 영향을 미치지 아니하는 수급사업자의 과오를 이유로 하도급대금을 감액하는 행위
5. 목적물등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 필요한 물품 등을 자기로부터 사게 하거나 자기의 장비 등을 사용하게 한 경우에 적정한 구매대금 또는 적정한 사용대

가 이상의 금액을 하도급대금에서 공제하는 행위

6. 하도급대금 지급 시점의 물가나 자재가격 등이 납품등의 시점에 비하여 떨어진 것을 이유로 하도급대금을 감액하는 행위

7. 경영적자 또는 판매가격 인하 등 불합리한 이유로 부당하게 하도급대금을 감액하는 행위

8. 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」, 「산업안전보건법」 등에 따라 원사업자가 부담하여야 하는 고용보험료, 산업안전보건관리비, 그 밖의 경비 등을 수급사업자에게 부담시키는 행위

9. 그 밖에 제1호부터 제8호까지의 규정에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 행위

③ ~ ④ 생략

3. 대법원 판례(대법원 2011. 1. 27. 선고, 2010다53457 판결)

「하도급거래 공정화에 관한 법률」의 입법 목적과 입법 취지 등에 비추어 보면, 같은 법 제11조 제2항 각 호에 해당하는 행위를 한 원사업자가 우월적 지위를 이용하여 수급사업자의 자발적 동의에 의하지 않고 하도급대금을 부당하게 감액한 경우에는 그 하도급대금의 감액 약정이 「민법」상 유효한지 여부와 관계없이 그 자체가 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제11조를 위반한 불공정 거래행위에 해당하는 것으로서 위 규정에 의하여 보호되는 수급사업자의 권리나 이익을 침해하는 불법행위를 구성하고, 원사업자는 이로 인하여 수급사업자가 입은 손해를 배상할 책임이 있다.

이에 주문과 같이 의결한다.

2024년 2월 5일