

건설공사 대금지급시스템에 관한 영국 등 PBA 운영 사례 고찰

박 희 택 한국조달연구원 조달정책연구팀 부연구위원(htpark@kip.re.kr)

1. 개 요

건설공사에서 발생하는 임금체불을 해결하기 위해 전자적 대금지급시스템의 의무적용을 비롯해 앞서 살펴본 다양한 정책·제도를 운영해오고 있으나, 최근 계속되는 건설경기 악화와 침체로 부도, 회생 및 파산 등의 절차를 밟고 있는 업체들이 조금씩 늘어나고 있다(김순태, 2020). 이로 인해 임금체불 문제와 연계된 임금직접지급제도나 최근 건설공사 하도급 제한(법 제29조)에 따른 업역구조 개편 등 여러 가지 제도와 관련한 건설 분쟁도 함께 증가할 것으로 전망된다.¹⁾

이에, 정부부처 및 유관기관에서는 건설현장의 체불(사회적 약자인 근로자, 자재·장비업자) 피해, 공사지연, 예산낭비 등)로 인한 분쟁을 최소화하기 위한 일환으로 전자적대금지급시스템이나 관련 법·제도를 마련해오고 있다.

그러나 유관 연구기관들에서 발표한 정책연구보고서나 학술연구논문 고찰 결과, 아직까지 임금체불 등에 관한 실효성 있는 방안을 법·제도적 관점에서 제시한 실증연구나 실무적 차원에서 실제 적용할 수 있는 내용을 제시한 결과는 다소 미미한 수준인 것으로 보인다. 즉, 하도급지킴이 등 전자적 대금지급시스템을 공공건설현장에 아무리 의무 적용한다고 하더라도 임금체불 문제를 완벽하게 해결하지 못한다는 것을 의미한다. 하나의 시스템이 건설현장에서 일어나는 임금체불에 관한 문제를 모두 해결할 수 있다고 생각하는 것 자체가 모순이다.

왜냐하면 대금지급시스템은 말 그대로, 종전에 본사 혹은 현장에서 수행하던 공사(임금)대금 관련 업무를 하나로 시스템화하여 제대로 지급하는지 실시간으로 모니터링하는 것이지, 정책과 제도 차원에서 일어나는 문제를 시스템으로 해결하기 위한 것이 주목적이 아니기 때문이다. 또한, 시스템을 운영한다는 것은 기존에 행하는 수기 방식이나 여러 단계에 걸쳐서 운영하고 있는 이원화 된 업무를 업무절차나 방법의 간소화(편리성), 신속성, 정확성 등 일원화(통합화)하여 운영하기 위한 목적이 더 크기 때문이다.

다시 말하자면, 현재의 시스템을 운영함에 있어, 부족하거나 미흡한 점을 관련 정책과 제도로 모두 담는다는 것은 현실적으로 불가능하며, 오히려 시스템을 구축하기 이전에 제대로 된 정책과 제도가 수립되고 만들어져야 한다는 것이다. 대표적인 사례 중 하나가, 각 정부부처에서 운영하고 있는 대금지급시스템에서 운영하고 있는 계좌(고정계좌, 노무비계좌, 예치계좌 등)의 압류가능 혹은 불가 이슈로 볼 수 있겠다.

1) 국토부 건설산업기본법령 개정사항으로, 업역폐지에 따른 건설공사 하도급 제한 관련 일괄하도급 금지, 전문공사 하도급 제한, 재하도급 제한, 종합공사 전문업자 도급 시 하도급 제한, 소규모 건설공사 종합건설업자 하도급 제한 등이 있으며, 시행령 개정 사항으로는 온라인 건설업 교육허용, 임금직불제 적용 공공기관 확대, 건설근로자 고용평가 요청자료 및 위탁근거 마련, 불법외국인력 고용 건설업체 하도급 제한, 시행규칙은 건설업등록 행정정보이용 사무 확대, 직접시공실적 시공능력평가 공시, 시공능력평가 시 실적인정, 공동수급협정서 하도급 및 건설공사대장 통보, 임금직접지급 대상사업 확대로 발표한 바 있어, 관련된 분쟁이나 소송이 증가할 우려가 있음.

현재 대금지급시스템은 직접지급제도와 달리 발주자가 수급인 명의로 개설된 에스스로 기능이 탑재된 계좌에 공사대금을 입금한 후, 수급인의 승인을 거쳐 하수급인, 자재·장비업자, 근로자 등에 대하여 먼저 대금지급이 되도록 하고, 남은 금액만 수급인이 수령할 수 있도록 하는 방식이다. 이를 통해, 수급인이 하도급대금, 자재·장비대금, 임금 등을 미지급함에 따라 발생할 수 있는 문제를 해결하는 큰 효과를 보이고 있으나, 압류로부터 계좌를 보호할 수 있는지 여부에 대해서는 아직까지 구체적으로 보도된 자료나 법적으로 명시된 내용은 확인된 바는 없다. 즉, 현재 수준에서 각 대금지급시스템의 운영지침이나 관계법령, 홍보 및 교육자료 등에서 가압류로 인한 임금체불을 해결할 수 있다는 내용을 제시한 기관은 없다는 것을 의미한다.

따라서 본고는 영국 등에서 운영 중인 PBA 제도 등 압류로부터 공사대금(임금)을 안전하게 보호할 수 있는 선진 외국의 관련 사례를 고찰해 보았다.

2. 영국 Project Bank Account(PBA) 운영제도

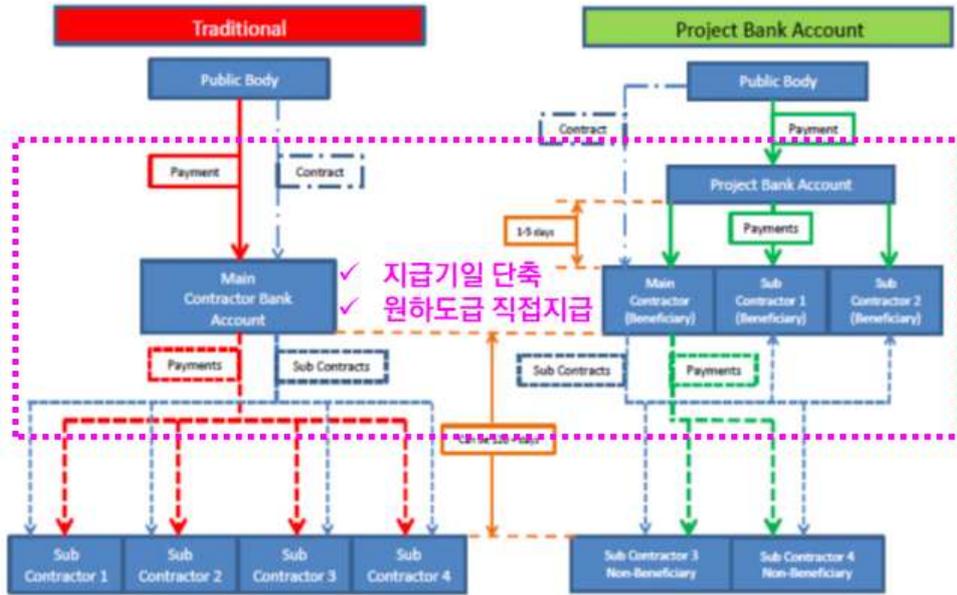
(1) PBA 개념

현재 영국 정부의 건설위원회는 공공건설사업 부문에 PBA(Project Bank Account)를 의무적용하여 대금(임금)을 직접 지급해야 한다고 명시되어 있다. PBA란, 공사를 발주하는 공공기관이 은행과 계약을 체결하고, 은행계좌로부터 각 업체(원·하도급) 및 근로자들에게 공사비, 노무비 등을 직접 송금하는 계좌를 말한다. 이는 발주자가 대금지급 시, 모든 이해당사자들에게 동시에 직접지급 할 수 있는 신탁상태(Trust status)의 Ring-fence(용도지정)²⁾ 계좌(혹은 계정)를 말하며 이를 통해, 수급사와 하수급사, 근로자(자재·장비업체 포함)가 안전하게 대금을 지급받을 수 있도록 규정하고 있다.

영국 외에도 이미 스코틀랜드, 호주, 북아일랜드 등 여러 국가에서 이미 PBA를 공공건설부문에 의무적용하고 있다. 북아일랜드(2013년~현재)부터 100만 파운드 이상 공공공사 공사대금지급 시스템 사용 의무화, 스코틀랜드 정부(2016년~)는 400만 파운드 이상 모든 건설공사에 의무적용, 호주 웨일즈 정부(2017년~) 정부가 발주한 200만 파운드 이상 건축공사, 500만 파운드 이상 토목공사에 의무적용 중이다(공공건설부문에 80% 이상 의무 적용 중).

- 북아일랜드는 100만 파운드 이상 공공공사 공사대금지급 시스템 사용 의무화(2013년)
- 스코틀랜드 정부는 PBA를 통해 400만 파운드 이상 모든 건설공사에 의무적용(2016년)
- 호주 웨일즈 정부는 정부가 조달한 200만 파운드 이상에서 50만 파운드 이상 모든 건설사업에 PBA 의무확대적용 발표(2017년)
- 영국은 공공기관은 PBA를 이용해 공급자에게 대금·임금을 지불하도록 하는 법안 발의(2019.1월)
- 스코틀랜드 정부는 200만 파운드(한화 약 29억 7천만원) 이상 건축공사, 500만 파운드(한화 약 74억원 2천만 원) 이상 토목공사에 PBA 의무적용하고 있음(2019.2월)

2) 특정한 사람을 목적으로 하는 것으로 보호의 의미가 있음.



[그림 1] 스코트랜드 정부의 PBA를 통한 건설공사 대금 지급 프로세스

* IMPLEMENTING PROJECT BANK ACCOUNTS IN CONSTRUCTION CONTRACTS (2020.08)

(2) PBA 운영방식

PBA를 이용하기 위하여 2가지 모델 중 하나를 선택해야 하며, 두 가지 방식 모두 신탁 증서 (Trust Deed)에 의해 지급하고 있다. 단일승인 방식은 원도급사에 의해 지급이 이루어지고, 다중승인 방식은 발주기관과 원도급사의 동의를 통해 이루어진다.

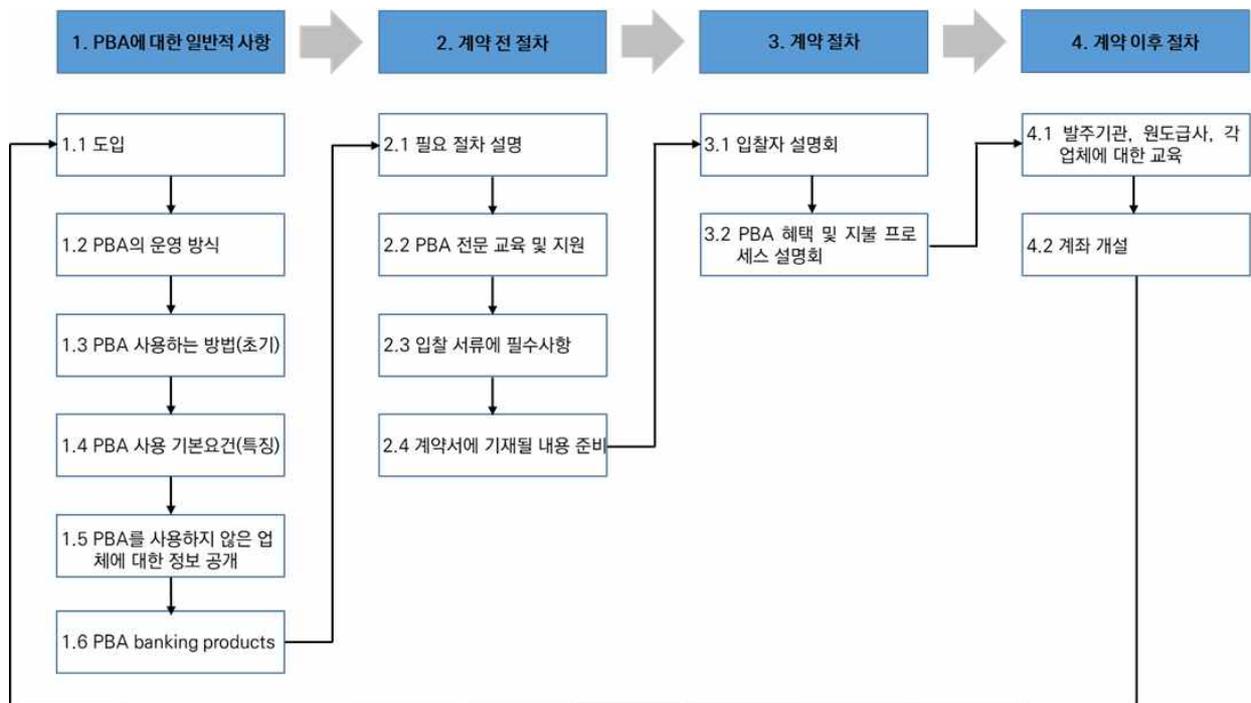
[표 2] PBA 운영방식

구분	다중승인모델 (Joint Account or Dual model)	단일승인모델 (Solo account or Single model)
지급 기관	- 발주기관, 원도급사	- 원도급사
입금 사항	- 발주기관만 PBA에 입금 가능	- 발주기관 뿐만 아니라 원도급사도 PBA에 입금 가능
지급 승인	- 발주기관이 지급에 승인을 해야 함	- 지급 세부사항은 원도급사의 승인에 의함
신탁 관련	- 발주기관과 원도급사가 상호 신탁 관계에 있음	- 원도급사 단독으로 신탁
지급 승인권자 추가 가입	- 준수 의무 증서(Deed of adherence)에 의해 대금 지급 승인권자가 추가로 가입할 수 있음	- 가입 승인 증서(Joining Deed)에 의해 대금 지급 승인권자를 추가할 수 있음
기타	- 각 업체에 지급해야 할 대금이 부족할 경우 부족한 만큼 일정 비율로 감액하여 지급	- 각 하도급 업체에 지급해야 할 대금이 부족할 경우 원도급사가 PBA에 대금을 입금하여 지급이 가능함
장점	- 발주자가 계정의 책임자로서 더 많은 계좌 제어 권한을 가지고 있음 - 발주기관은 PBA를 사용하는 모든 건설공사가 동일한 은행을 사용하여 관리에 일관성을 유지할 수 있음.	- 일부 공공기관이 공동계좌 개설을 금지하는 문제를 해결 할 수 있음.
단점	- 일부 공공기관에서는 업체와 공동 계좌 이용을 금지하는 규정이 있어 계좌 설정을 할 수 없는 경우 발생 - 신규 신청자일 경우 계좌 개설에 엄격한 심사가 적용되어 행정소요기간이 길어질 수 있음	- 발주기관이 통제하기 쉽지 않음 - 발주기관이 여러 공사를 발주할 경우 신탁 은행이 다르다면 관리가 쉽지 않을 수 있음.

(3) PBA 운영절차 및 이점

영국 건설위원회는 PBA의 효율적인 운영을 위해 별도 마련한 가이드라인을 통해 ①일반 사항 설명, ②계약 전 절차, ③계약 절차, ④계약 이후 절차, 4단계 절차에 따라 계약별로 이용 방법을 제시하고 있다. 이는 최소 3단계(원도급사-하도급사-재하도급사)로 이루어진 하도급 관계에서 계약 가치의 최소 80%가 PBA를 통해 지급하는 것을 원칙으로 하는 것에서 국내건설업과 차이가 있다.

PBA는 발주자(공공기관)가 대금 공급망의 모든 이해당사자들(도급사)에게 동시 지급하는 Ring-fence(용도지정) 계좌(정)이며, 반드시 신탁상태(Trust status)여야 하며, 이는 대금을 받는 수혜자(도급사)에게만 지급될 수 있도록 보장하고 있다.³⁾



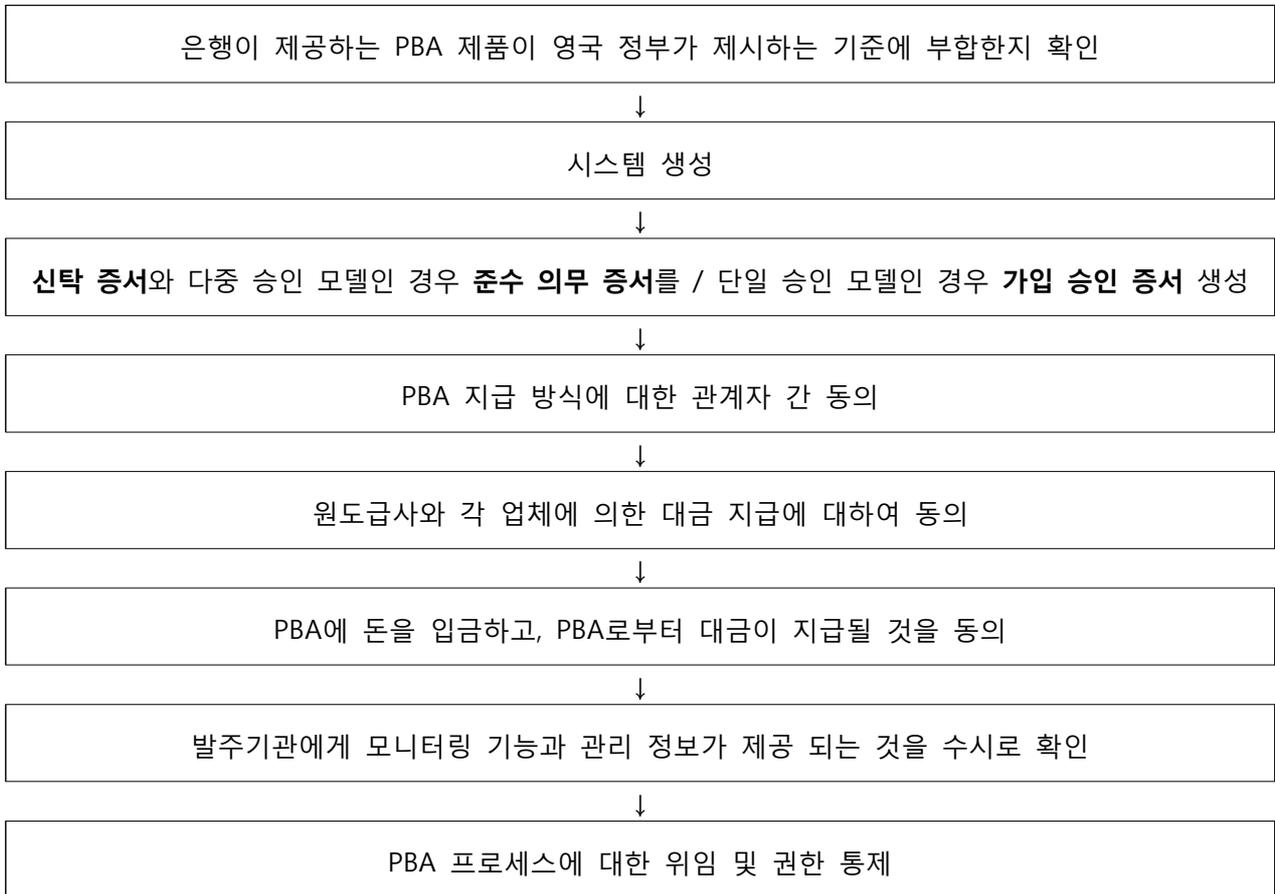
[그림 2] Project Bank Account 가이드라인

* A Guide to the implementation of Project Bank Accounts (PBAs) in construction for government clients(2012.7)

PBA 계약 이전 절차를 좀 더 살펴보면, 계약 수행 이전에 금융기관이 제공하는 PBA 상품이 영국 정부가 제시하는 기준에 부합한지 여부를 검토하고, 그 이후 시스템을 생성한다. 그리고 신탁 증서와 다중승인모델인 경우 준수 의무 증서를, 단일승인모델인 경우는 가입승인 증서를 각각 만들게 된다.

이를 통해 PBA 지급방식에 대한 관계자 간의 긴밀한 협의를 진행하고, 원도급사와 각 업체에 의한 대금지급(계좌개설, 송금, 입금 등)에 대하여 동의하게 된다. 발주기관에서는 대금이 지급되는 모든 과정을 실시간으로 확인 및 통제할 수 있다.

3) 수탁자(Trustees) : PBA에서 대금이 지불될 수 있도록 승인할 책임이 있는 발주사와 원도급사
 수혜자(Beneficiaries) : PBA로부터 돈을 지급받을 수 있는 원도급사와 하도급사를 말하며, 건설에 포함된 모든 공급업체는 모두 돈을 지급받을 수 있는 수혜자가 될 수 있음.



PBA의 주요 기능 및 이점을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

- ① PBA 계좌는 신탁증서와 연결되어 대금을 (가)압류 등으로부터 안전하게 보호하고, 당사자들의 공동합의(직접지급합의 등)로만 지급하도록 규정하고 있음.
- ② PBA로 대금을 지급받기 위해서는 모든 당사자들이 이 시스템에 가입해야 하고 다중승인모델 (발주기관→원도급자→하도급자→재하도급자)인 경우, 지불하기 전에 발주자와 원도급사의 동의가 필요하며, 한쪽의 동의만으로는 지급 내역을 변경할 수 없음.
- ③ 대금지급 관련 결과보고서를 작성하여 발주기관에게 제출하고, 이는 대금지급 1일 이내에 업로드해야 함.
- ④ PBA로 운영함에 있어, 대금을 부채를 상환하거나 다른 용도로 자금유용을 금지하고 있으며, PBA 지불방식에 대한 변경, 구성원 변경, 수탁자 변경 등이 있을 경우, 그에 대한 정보를 발주기관에게 통보해야 함.
- ⑤ PBA 계좌개설 시, 계좌신청 요구사항, 은행계좌 계약동의서, 신탁증서, 은행 위임장, 인터넷 뱅킹 관련 자료 등 4~5가지 정보를 금융기관에 제공하고, 이에 소요되는 기간은 통상 20일 이내임.

[표 4] PBA 운영 시, 장·단점

특장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공정한 지불 원칙을 준수하며 지급 지연 및 비용과 관련한 계좌압류 등의 위험요소를 원천적으로 차단할 수 있음. ▪ 대금지급 과정의 투명성 제고(지급건수, 지급 금액, 지급시간 등에 대한 모니터링) ▪ 대금지급 일정 수립이 용이함. ▪ 발주기관이 PBA를 통한 감사 업무 용이 ▪ 대금지급 기일 단축(종전 120일→5일) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 독립된 계좌를 개설 및 사용해야 함 ▪ PBA를 사용하는 원도급사의 권한을 제한할 수 없으며, 발주기관의 역할은 계좌에서 지불 이체 등을 확인하는 수준임. ▪ PBA를 적용함에 따라 발주기관 혹은 원도급사에게 부여하는 세제 혜택이나 별도 인센티브(가점 등)는 없음

3. PBA 적용을 통한 공사대금 압류 가능여부

선진 외국에서 적용하고 있는 PBA 제도는 국내에서도 유사하게 운영되고 있는데, 이를 ‘신탁’이라고 부르고 있다. 신탁의 기본개념과 구조는, 신탁기관에 예치된 재산(금액)은 대내·외적으로 소유권이 금융기관에게 완전히 이전된다는 특징을 가지고 있으며 즉, 신탁 이후에는 더 이상 발주기관의 재산이 아니라는 것을 의미한다.

신탁은 ‘신탁을 설정하는 자(위탁자=수급인)’와 ‘신탁을 인수하는 자(수탁자=금융기관)’ 간의 신임 관계를 기반으로, 수급인이 금융기관에게 특정 재산(공사대금청구권, 예금청구권 등)을 이전하거나 담보권 등을 설정하고, 금융기관이 ‘일정한 자(수익자=하수급인 및 노무자 등)’의 이익 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산의 관리, 처분, 운용, 개발, 그 밖에 신탁 목적에 맞게끔 필요한 행위를 하게 하는 법률관계로 정의할 수 있다(신탁법 제2조).

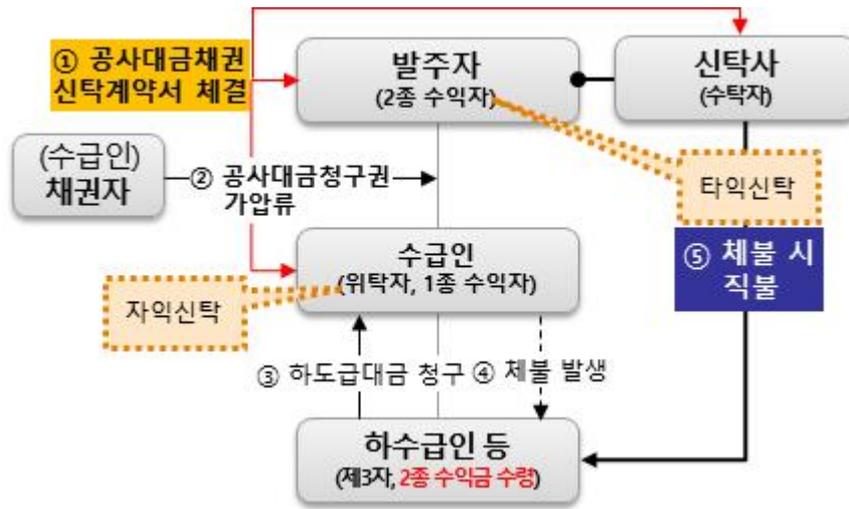
이를 통한 재산(대금지급)에 대하여는 강제집행(압류), 보전처분(가압류) 등이 불가능하나 단, 신탁 이전에 발생한 사항(권리) 또는 신탁사무의 처리상 발생한 사항(권리)은 해당되지 않는다. 현재 신탁 관련하여 산업은행, 기업은행, NH 농협은행 등 금융기관에서 다양한 방식으로 운영하고 있으며, 최근에는 민간발주기관에서 수급사의 부도나 파산, 회생으로 인한 가압류 문제가 발생하여 신탁 방식을 최초 적용한 사례가 소개되고 있다.

또한, 최근 고도화를 진행한 체불e제로 시스템에서 특수계좌라 불리는 e계정은 부도·파산 등으로 전용계좌의 (가)압류에도 불구하고 대금(임금) 및 선급금의 직불(선급금 유용 예방)을 통한 업무절차 간소화를 목적으로 하고 있는 측면에서 신탁방식의 적용 목적 및 효과와 유사한 것으로 볼 수 있겠다.

다만, 신탁 방식은 현행 「신탁법」에 법적 근거가 마련되어 있는데 반해 상생결제시스템의 예치계좌나 e계정에 대해서는 별도로 규정하고 있는 근거가 아직 없기 때문에, 전용계좌에 대한 (가)압류의 가능성을 완전히 배제할 수는 없는 것으로 판단된다.

신탁법에 따르면, 신탁재산과 신탁회사의 고유재산은 「신탁법」 제24조에 따라 철저히 분리되어 관리되므로, 신탁회사의 부도 등에도 관련된 신탁재산은 안전하게 관리되고, 신탁회사는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에서 정한 신탁업을 영위하는 회사로서, 그 업무와 재산상황에 대해 금융감독원의 관리·감독 및 금융투자협회의 자율규제가 적용되므로 공정하고 객관적인 업무처리 가능하다.

이러한 신탁방식의 구조는 ‘자익신탁’과 ‘타익신탁’ 두 가지로 구분되는데, 자익신탁은 공사대금 청구권을 소유한 수급인이 위탁자이면서 신탁 수익자인 경우이고, 타익신탁은 신탁 수익자가 위탁자가 아닌 위탁자를 제외한 발주자 및 하수급인 등이 되는 경우를 말한다. 즉, 공사대금(임금)채권신탁은 위탁자인 수급인이 1종 수익자가 되는 자익신탁과 발주자가 2종 수익자가 되는 타익신탁을 혼합함으로써 2종 수익금의 최종 수령자로서 수급인, 하수급인, 자재·장비업자, 노무자 등에게 대금을 지급하는 구조로 운영되는 방식이다.



[그림 3] 공사대금 채권신탁 운영 적용 사례

4. 시사점

선진 외국에서 운영하고 있는 신탁제도를 현행 대금지급시스템에 적용한다면, 압류가 발생하더라도 하수급자 및 근로자에게 대금을 안정적으로 지급할 수 있는 효과를 볼 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 공사대금 채권신탁을 통해 앞서 언급한 공사대금청구권 가압류 시, PBA 방식으로는 대금을 안정적으로 직불할 수 없는 문제점도 함께 해결할 수 있다.

다만, 현재의 PBA 방식은 예금(채권)신탁에 한해서 적용되고 있기 때문에, 공사대금채권에 대해서는 가압류로부터 대금을 보호할 수 없는 문제점을 가지고 있다. 따라서 외국의 PBA 방식을 국내에 도입할 경우, 예금(채권)신탁과 공사대금채권신탁 두 가지 방식을 모두 적용할 수 있는 신탁방식을 적용해야 할 것으로 판단된다.

뿐만 아니라, 신탁을 운영하는 기관은 공공재의 특성을 지닌 금융기관이 운영하는 것이 가장 바람직할 것으로 보인다. 즉, 신탁을 활용하고자 하는 대상이 공공건설부문이므로, 그 취지와 목적을 감안해볼 때, 국책기관에서 운영하는 것이 타당할 것으로 보인다.

[표 5] 대금지급 관련 기존 방식의 문제점 vs. 공사대금 채권신탁의 적용 효과

<p>(기존) 대금지급 방식</p>	<p>(개선) 공사대금 채권신탁 지급 방식</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 수급인의 기성금 가압류 → 노무자, 자재장비업자 직불 불가 ▪ 기성금 가압류 등 분쟁 시 법적검토 시간·비용 소모 업무 가중 ▪ 기성금 미지급 및 계약해지 → 대금지급부당 위탁취소 위반 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기성금 가압류 및 회생 등 채불발생 → PBA 계좌로 직불 ▪ 신탁재산 강제집행 금지로 압류 및 분쟁 예방 가능 ▪ 계약해지 없이 기성금 직불로 임금채불 금지 등 원활한 준공 달성
<p>하도급대금채불 장기화로 인한 공정지연 리스크 증가</p>	<p>하도급대금(임금) 채불+부실수급인 문제 및 공정지연 리스크 해결</p>

다만, 타 금융기관에서도 신탁 관련 업무를 충분히 할 수 있는 역량을 갖추고 있으므로, 이를 국책 금융기관에 한정하여 운영하는 것에 대하여 재고할 필요가 있겠다. 아울러 신탁계좌를 통해 송금할 때 소요되는 수수료가 국외의 경우 약 15펜스(약 220원)가 발생하는데, 이를 공공건설에 투입되는 재정 운영의 투명성 및 효율성 제고를 위해 공개경쟁입찰을 통해 최적의 금융기관을 선정하여 운영하는 방안도 함께 모색할 필요가 있겠다.

[참고문헌]

1. A guide to Project Bank Accounts in construction for government clients July 2012 [UK Government Construction Board]
2. British Cabinet office(2012), Government Construction-A Guide to the implementation of PBAs in Construction for Government clients
3. Fair and Prompt Payment [Northern Ireland, '17.12]
4. Project Bank Accounts [Northern Ireland, '17.12]
5. Project Bank Accounts [Scottish Government, '17.12]
6. Project Bank Accounts Briefing [UK Government Construction Board]
7. Scottish Government(2020), Implementing Project Bank Accounts in construction contracts
8. 국외단기 부처간협업과정 훈련결과 보고서(2018), 영국 PBA 벤치마킹을 통한 대금지급시스템 발전방안 연구
9. 이광표 외(2020), 하도급대금 지급보증제도의 합리적 개선 방안, 한국건설산업연구원
10. 박희택 외(2020), 전자적대금지급시스템 효율적 운영을 위한 개선방안, 한국조달연구원