



2024.10.02.

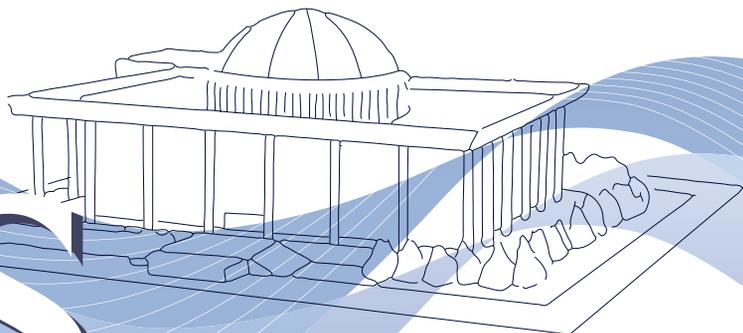
국회입법조사처 | NARS 입법영향분석 기획보고서 | 제13호

건설산업기본법 일부개정법률안 (의안번호 2126283) 입법영향분석

- 하도급대금 직불제 확대 -

김진수 | 국토해양팀 입법조사관

NARS



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

입법영향분석 기획보고서 제13호

건설산업기본법 일부개정법률안 [의안번호 2126283] 입법영향분석 - 하도급대금 직불제 확대

김진수(국토해양팀 입법조사관)

2024. 10. 2.



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



입법영향분석보고서는 법률안이 시행될 경우 발생할 것으로 예상되는 전반적인 영향을 객관적이고 과학적인 방법으로 예측·분석하는 보고서입니다. 이 보고서가 더 좋은 법률을 만드는 토대가 되고 입법에 대한 국민의 이해를 높이는 데 기여하기를 기대합니다.

이 보고서는 「국회법」 제22조의3 및 「국회입법조사처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회입법조사처 보고서 심의절차를 거쳐 발간(2024. 10. 2.)되었습니다.

이 보고서 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 분석 결과입니다.

요 약 표

분 석 대 상	대상조항	「건설산업기본법 개정안」(의안번호 2126283) 제35조제1항 <ul style="list-style-type: none"> 하수급인 권리 보호를 위해 하도급대금 직불제 의무대상 건설공사를 확대하고자 함 	
	입법배경 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> 건설공사 하도급대금 체불이 지속해서 발생해, 하수급인의 경제적 부담이 가중됨 개정안은 발주자가 수급인을 거치지 않고 하수급인에게 직접 하도급대금을 지급하는 하도급 직불제 의무대상 건설공사를 확대해, 공정한 하도급거래를 위한 기반을 조성하고자 함 	
	규제내용	<ul style="list-style-type: none"> 발주자의 하도급대금 직접 지급 의무대상 건설공사 확대 주요 피규제자: 건설공사 발주자 주요 수혜자: 하수급인(하도급자) <ul style="list-style-type: none"> 2022년 말 기준, 전문직 건설업체 7만 2,038개(전체 건설업체 8만 7,239개의 82.6%)가 편익을 볼 수 있을 것으로 예상됨 	
	규제유형	<ul style="list-style-type: none"> 규제 확대 	
입 법 영 향 분 석	주요 영향분석	<ul style="list-style-type: none"> (하도급거래 공정화에 대한 영향) 하도급대금 직불제 의무대상 확대에 따라 수급인에 비해 상대적으로 영세한 하수급인의 보호를 강화하는 효과를 기대할 수 있음 (법체계 정합성에 대한 영향) 개정안은 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 비해 발주자의 하도급대금 직접 지급 의무대상 건설공사의 범위를 폭넓게 규정하고 있어, 법체계 정합성 측면에서 상충되는 부분이 있음 <ul style="list-style-type: none"> 「건설산업기본법」을 담당하는 국토교통부와 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 담당하는 공정거래위원회가 같은 의견임 	
		입 법 영 향 판 단 석	정치 행정
분야별 영향분석	경제 산업		<ul style="list-style-type: none"> 하도급대금은 건설공사금액에 포함되어 있으므로 개정안 시행을 위해 추가로 소모되는 비용은 없음 한편, 하도급대금 직불제 확대는 수급인보다 상대적 약자인 하수급인을 보호한다는 점에서 건설산업 발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음

	사회 문화	<ul style="list-style-type: none"> 하도급대금 직불제 확대를 통해 건설현장 관계자 간 신뢰와 상생협력 관계를 구축함으로써 공정거래 기반을 강화하고, 관련 분쟁 및 소송을 감소시키는 효과를 기대할 수 있음 		
비용과 편익	주요 항목 (정성)	구분	직접	간접
		비용	<ul style="list-style-type: none"> 하도급공사 성실 이행 여부 확인 등 발주자 전문성 확보 비용 	<ul style="list-style-type: none"> 공공공사 발주자 행정부담 증가 민간공사 발주자 공사관리 부담 증가
		편익	<ul style="list-style-type: none"> 공정한 건설공사 하도급거래 기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 안정적 공사 수행에 따른 공사품질 확보 건설공사 하도급대금 분쟁 관련 사회적 비용 감소
이해관계자 의견	<ul style="list-style-type: none"> (국토교통부) 건설공사 이해당사자 간 의견을 종합해 면밀히 검토하고, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」과 「건설산업기본법」이 상충되지 않도록 '신중 검토' (공정거래위원회) 원사업자가 하도급대금 지급 의무를 회피하는 수단으로 악용할 수 있으며, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」과 「건설산업기본법」이 상충되지 않도록 '신중 검토' (대한전문건설협회) 민간공사는 발주자가 오히려 수급인보다 부실해 대금지급 능력이 없을 수 있으므로, 발주자의 하도급대금 직접 지급 보증의무 규정을 추가하는 등 개정안 '보완·추진' (대한건설협회) 사인 간 계약인 하도급거래에서 수급인의 권리를 지나치게 침해하며, 하도급대금 체불은 대부분 하수급인에게서 발생하므로 근로자, 자재·장비업체 등 실질적 약자에 대한 체불 방지 효과는 미비해 '반대' 			
유사 입법례	<ul style="list-style-type: none"> 프랑스 하도급법은 공공공사에 '하도급대금 직불제'를 적용 중이며, 민간공사에는 하수급인의 발주자에 대한 '직접청구권'을 규정함 			

차 례

□ 요약표

I. 분석 대상 / 1

- 1. 입법 배경 및 목적 1
- 2. 주요 내용 7

II. 입법영향분석 / 10

- 1. 주요 영향분석 10
 - 가. 하도급거래 공정화에 대한 영향분석 10
 - 나. 법체계 정합성에 대한 영향분석 14
- 2. 분야별 영향분석 19
 - 가. 정치행정 분야 영향분석 19
 - 나. 경제산업 분야 영향분석 20
 - 다. 사회문화 분야 영향분석 21
- 3. 비용과 편익 분석 22

III. 이해관계자 및 전문가 의견 / 24

- 1. 의견수렴 대상 24
- 2. 주요 내용 24

IV. 유사입법례 / 27

V. 사후분석 제안 / 29

□ 참고문헌

표 차례

[표 1] 신·구 조문 대비표	9
[표 2] 최근 10년간(2014~2023년) 건설하도급 분쟁 관련 현황	12
[표 3] 「건설산업기본법」과 하도급법상 하도급대금 직불제 의무규정 비교	16
[표 4] 비용과 편익 항목 및 세부 내용	23
[표 5] 개정안 관련 이해당사자 의견수렴 일정	24

그림 차례

[그림 1] 최근 10년간(2014~2023년) 하도급대금 직불제 관련 현황	11
[그림 2] 최근 10년간(2013~2022년) 건설업체 현황	21

I. 분석 대상

1. 입법 배경 및 목적

- 상당수의 건설공사는 발주자와 수급인(원도급자) 간의 ‘도급계약’과 수급인과 하수급인(하도급자) 간의 ‘하도급계약’을 포함함)
- 그런데 수급인-하수급인 간의 관계가 ‘갑’과 ‘을’의 위치에 있게 되어, 수급인이 하수급인에게 지급해야 할 하도급대금이 지연되는 사례가 발생함
 - 「건설산업기본법」 제34조제1항에 따라 수급인은 준공금 또는 기성금을 받은 날부터 15일 이내에 하수급인에게 현금으로 하도급대금을 지급해야 함
- 그러나 거래상 우월한 지위에 있는 수급인과 불화가 발생하면 하수급인은 지속해서 건설공사에 참여하는데 불이익이 발생할 수도 있어, 하도급대금 지급이 지연되어도 위법사항을 신고하는 데 어려움이 있음)

-
- 1) 「건설산업기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
 10. “발주자”란 건설공사를 건설사업자에게 도급하는 자를 말한다. 다만, 수급인으로서 도급받은 건설공사를 하도급하는 자는 제외한다.
 11. “도급”이란 원도급, 하도급, 위탁 등 명칭과 관계없이 건설공사를 완성할 것을 약정하고, 상대방이 그 공사의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약을 말한다.
 12. “하도급”이란 도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 다시 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약을 말한다.
 13. “수급인”이란 발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설사업자를 말하고, 하도급의 경우 하도급하는 건설사업자를 포함한다.
 14. “하수급인”이란 수급인으로부터 건설공사를 하도급받은 자를 말한다.
 - 2) 하도급대금 관련 규정을 어긴 자는 「건설산업기본법」 제81조제4호에 따른 시정명령, 같은 법 제82조제1항제8호에 따른 6개월 이하의 영업정지 또는 1억 원 이하의 과징금이 부여됨

- 이에 하수급인의 보호를 위해 「건설산업기본법」 제35조에 따라 하도급대금을 수급인을 대신해 발주자가 직접 지급하는 ‘하도급대금 직불제’가 운영 중임
- 같은 조 제1항에 따라 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있는 경우는 다음과 같음³⁾
 - 국가, 지방자치단체 또는 공공기관⁴⁾이 발주한 건설공사(이하 “공공공사”라 함)에서 ① 수급인이 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우, ② 공사 예정가격 대비 82% 미만으로 도급계약을 체결한 경우 중 하나로서 발주자가 하수급인을 보호하기 위해 필요하다고 인정하는 경우
 - 수급인의 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우
- 같은 조 제2항에 따라 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 의무적으로 직접 지급해야 하는 경우는 다음과 같음
 - 발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 그 뜻과 지급의 방법·절차를 명백하게 합의한 경우

3) 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하는 경우, 「건설산업기본법」 제35조제1항 단서규정에 따라 발주자의 수급인에 대한 대금 지급채무는 하수급인에게 지급한 한도에서 소멸한 것으로 봄

4) 공공기관이란 ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관(해당 연도 예산규모 250억 원 미만인 기타공공기관은 제외), ② 「지방공기업법」 제5조, 제49조 및 제76조에 따른 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단, ③ 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 지정·고시된 출자·출연 기관(「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 준용하지 않는 출자·출연 기관은 제외)을 말함

- 하수급인이 시공한 부분에 대한 하도급 대금지급을 명하는 확정판결을 받은 경우
 - 수급인이 하도급대금 지급을 2회 이상 지체한 경우로서, 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
 - 수급인의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나, 건설업 등록 등이 취소되어 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서, 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
 - 수급인이 하수급인에게 정당한 사유 없이 하도급대금 지급보증서⁵⁾를 주지 않은 경우로서, 발주자가 그 사실을 확인하거나 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
 - 공공공사에서 공사 예정가격 대비 70%에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우로서, 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
- 금번 발의된 「건설산업기본법 일부개정법률안」(이하 “개정안”이라 함)⁶⁾은 하수급인의 보호를 강화하기 위해 하도급대금 직불제를 의무적으로 시행해야 하는 건설공사의 범위를 확대하고자 하는 내용을 포함함⁷⁾

5) 「건설산업기본법」 제34조제2항 및 같은 법 시행규칙 제28조 등에 따라 수급인은 하수급인에게 적정한 하도급대금의 지급을 보증하는 보증서를 하도급계약을 체결한 날부터 30일 이내에 교부해야 함

6) 의안번호 212683, 2024년 1월 12일 김성원의원 등 10인 발의

7) 해당 개정안은 하도급대금 직불제 대상 공사 확대와 더불어 공공공사 건설기계 대여대금 보증서 관리 강화, 상습체불건설사업자 명단의 공개기간 연장, 공사대금의 지급보증 등을 위반한 자의 과태료 상향 등의 내용도 포함하고 있으며, 본 보고서는 하도급대금 직불제 대상 공사 확대에 대한 입법영향분석을 실시함

「건설산업기본법」

제35조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있다. 이 경우 발주자의 수급인에 대한 대금 지급채무는 하수급인에게 지급한 한도에서 소멸한 것으로 본다.

1. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 발주자가 하수급인을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우
 - 가. 수급인이 제34조제1항에 따른 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우
 - 나. 공사 예정가격에 대비하여 국토교통부령으로 정하는 비율에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우
2. 수급인의 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우

3. 삭제

② 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하여야 한다.

1. 발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 그 뜻과 지급의 방법·절차를 명백하게 하여 합의한 경우
2. 하수급인이 시공한 부분에 대한 하도급 대금지급을 명하는 확정판결을 받은 경우
3. 수급인이 제34조제1항에 따른 하도급대금 지급을 2회 이상 지체한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
4. 수급인의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 건설업 등록 등이 취소되어 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
5. 수급인이 하수급인에게 정당한 사유 없이 제34조제2항에 따른 하도급대금 지급보증서를 주지 아니한 경우로서 발주자가 그 사실을 확인하거나 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
6. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사에 대하여 공사 예정가격에 대비하여 국토교통부령으로 정하는 비율에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우

- ③ 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하여 발주자가 하수급인에게 하도급 대금을 직접 지급한 경우에는 발주자의 수급인에 대한 대금 지급채무와 수급인의 하수급인에 대한 하도급대금 지급채무는 그 범위에서 소멸한 것으로 본다.
- ④ 수급인은 제1항제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 하수급인에게 책임이 있는 사유로 자신이 피해를 입을 우려가 있다고 인정되는 경우에는 그 사유를 분명하게 밝혀 발주자에게 발주자가 하수급인에게 하도급대금을 직접 지급하는 것을 중지할 것을 요청할 수 있다.
- ⑤ 발주자는 제2항에도 불구하고 수급인으로부터 하도급계약과 관련하여 하수급인이 임금, 자재대금 등의 지급을 지체한 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 그 하도급대금의 직접 지급을 중지하도록 요청받은 경우에는 하수급인에게 하도급대금을 직접 지급하지 아니할 수 있다.
- ⑥ 제1항이나 제2항에 따라 하수급인이 발주자로부터 하도급대금을 직접 지급받기 위하여 하수급인이 시공한 부분의 확인 등이 필요한 경우에는 수급인은 지체 없이 이에 필요한 조치를 하여야 한다.
- ⑦ 제1항 각 호의 어느 하나, 제2항제3호 또는 제4호에 따라 하도급대금을 직접 지급하는 경우에 그 지급 방법 및 절차는 국토교통부령으로 정한다.

「건설산업기본법 시행령」

제34조의5(공공기관의 범위) ① 법 제34조제9항에서 “대통령령으로 정하는 공공기관”이란 다음 각 호의 공공기관을 말한다.

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관(같은 조에 따른 기타공공기관으로서 해당 연도 예산규모가 250억원 미만인 공공기관은 제외한다)
 2. 「지방공기업법」 제5조, 제49조 및 제76조에 따른 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단
 3. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 지정·고시된 출자·출연 기관(같은 법 제2조제3항 및 같은 법 시행령 제12조제2항에 따라 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 준용하지 않는 출자·출연 기관은 제외한다)
- ② 법 제35조제1항제1호 각 목 외의 부분, 같은 조 제2항제6호, 제38조제3항, 제38조의2 제2항·제3항 및 제46조제2항에서 “대통령령으로 정하는 공공기관”이란 각각 다음 각 호의 공공기관을 말한다.
1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업 및 준정부기관
 2. 삭제
 3. 삭제

4. 「지방공기업법」 제49조 및 제76조에 따른 지방공사 및 지방공단

「건설산업기본법 시행규칙」

제29조(하도급대금의 직접지급) ① 법 제35조제1항제1호나목에서 “국토교통부령으로 정하는 비율”이란 100분의 82를 말한다.

② 법 제35조제1항제1호 및 제2호에 따라 하도급대금을 직접 지급하는 경우의 지급방법 및 지급절차는 다음 각 호와 같다.

1. 법 제35조제1항제1호가목에 해당되어 직접지급하는 경우에는 다음 각목의 방법 및 절차에 의할 것

가. 하수급인은 수급인이 법 제34조제1항의 규정에 의한 하도급대금의 지급을 지체한 때에는 발주자에게 관련서류를 첨부하여 하도급대금의 직접지급을 요청할 것
 나. 발주자는 하수급인으로부터 하도급대금의 직접지급을 요청받은 때에는 그 사실을 즉시 수급인에게 통보하고, 하도급대금을 하수급인에게 지급할 것을 권고할 것
 다. 발주자는 수급인이 나목의 권고를 받은 날부터 5일 이내에 하도급대금을 하수급인에게 지급하지 않은 경우 다음 공사대금부터 하수급인에게 직접 지급할 것. 이 경우 하수급인이 지급받지 못한 하도급대금을 포함하여 지급하고, 수급인에게는 공사대금에서 이를 공제한 금액을 지급한다.

2. 법 제35조제1항제1호나목에 해당되어 직접 지급하는 경우에는 다음 각 목의 방법 및 절차에 따를 것

가. 발주자는 법 제29조제6항 각 호 외의 부분 본문에 따라 하도급 등의 통보를 받았거나 같은 조 제2항제1호, 제3항제1호 및 제5항 단서에 따라 서면승낙을 한 공사로서 법 제35조제1항제1호나목에 해당하는 공사에 대하여는 수급인이 공사대금청구 시 하수급인이 시공한 부분을 분명하게 적어 청구하도록 하되, 하도급대금의 수령인을 해당 하수급인으로 지정하도록 할 것
 나. 발주자는 하도급대금을 하수급인에게 지급하고, 그 사실을 수급인에게 통보할 것

3. 법 제35조제1항제2호에 해당되어 직접지급하는 경우에는 다음 각목의 방법 및 절차에 의할 것

가. 발주자는 수급인이 파산 등으로 인하여 하도급대금을 지급할 수 없는 사유가 발생한 것을 확인한 때에는 기성부분과 하수급인이 시공한 부분의 금액을 확정된 후 하수급인에게 하도급대금의 직접지급을 청구할 수 있다는 뜻과 지급할 금액을 통보할 것
 나. 하수급인은 가목의 통보를 받은 날부터 15일 이내에 하도급대금의 직접지급을 청구할 것

다. 발주자는 나목의 규정에 의한 청구를 한 하수급인에게 하도급대금을 직접지급하고, 그 사실을 수급인에게 통보할 것

라. 발주자는 하도급대금지급의 우선순위를 정함에 있어서 하도급대금을 직접지급받을 하수급인이 다수인 경우에는 하도급공사의 준공 또는 기성순위를 기준으로 하고, 그 시점이 같은 때에는 나목의 규정에 의한 하도급대금의 직접지급청구서의 접수일을 기준으로 할 것

4. 삭제

③ 법 제35조제2항제1호에 따라 발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 합의한 경우에는 별지 제24호의5서식에 따라 하도급대금 직접지급 합의를 작성해야 한다.

④ 법 제35조제2항제3호 또는 제4호에 따라 하도급대금을 직접지급하는 경우에는 「하도급거래 공정화에 관한 법률 시행령」 제9조를 준용한다. 이 경우 “수급사업자”는 “하수급인”으로, “원사업자”는 “수급인”으로 본다.

⑤ 법 제35조제2항제6호에서 “국토교통부령으로 정하는 비율”이란 100분의 70을 말한다.

⑥ 발주자는 수급인으로부터 법 제35조제4항에 따른 하도급대금의 직접지급의 중지요청을 받은 경우로서 하수급인에게 책임있는 사유로 인하여 수급인이 피해를 입을 우려가 있다고 인정하는 경우에는 하도급대금의 직접지급을 중지할 수 있으며, 중지하고자 하는 경우에는 하수급인에게 그 사실을 통보하여야 한다.

⑦ 제2항부터 제6항까지의 규정에 따른 하도급대금의 직접지급과 관련하여 이의가 있는 자는 법 제69조에 따른 건설분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있다.

2. 주요 내용

□ 개정안은 현행 「건설산업기본법」 제35조제1항의 임의규정을 의무규정으로 개정하고자 함

○ 개정안은 공공공사에서 ① 수급인이 하도급대금을 1회 이상 지체해 지급하거나, ② 공사 예정가격 대비 82%에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우, 발주자가 하도급대금을 직접 지급하도록 의무화함

- 즉, 개정안은 공공공사에서 하도급대금 직불제를 의무적으로 적용해야 하는 대상 범위를 수급인이 하도급대금 지급을 현행 ‘2회’에서 ‘1회’라도 지체한 경우로 강화하고, 공사에정가격 대비 도급계약의 금액은 현행 ‘70%’ 미만에서 ‘82%’ 미만으로 확대함
- 더불어 민간공사와 공공공사를 포함한 모든 건설공사에서 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우, 발주자는 하도급대금을 직접 지급하도록 함
 - 여기서 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유에 대해 제35조제1항제2호는 ‘수급인의 파산’ 등으로 규정하고 있는데, 같은 조 제2항제4호에서 규정하는 ‘수급인의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유 또는 건설업 등록 취소’ 등에 비해 범위가 축소되어 있으나 사실상 동일한 범위로 볼 수 있음
 - 다만, 제35조제1항제2호와 제2항제4호는 ‘하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우’를 포함해서 규정하는지에서 차이가 있으며, 이에 따라 개정안은 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 발생하면 하수급인이 요청 없이도 발주자가 하도급대금 직접 지급을 의무적으로 추진하도록 함⁸⁾

8) 발주자는 수급인이 파산 등으로 인해 하도급대금을 지급할 수 없는 사유가 발생한 것을 확인한 때에는 ① 하도급대금을 확정해 하수급인에게 발주자 직접 지급을 청구할 수 있다는 뜻과 지급할 금액을 통보하고, ② 하수급인은 발주자의 통보를 받은 날부터 15일 이내에 하도급대금의 직접 지급을 청구해야 하며, ③ 발주자는 청구한 하수급인에게 하도급대금을 직접 지급하고, 그 사실을 수급인에게 통보함(「건설산업기본법 시행규칙」 제29조제2항제3호)

[표 1] 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제35조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있다. 이 경우 발주자의 수급인에 대한 대금 지급채무는 하수급인에게 지급한 한도에서 소멸한 것으로 본다.</p> <p>1. 2. (생략)</p> <p>② ~ ④ (생략)</p> <p>⑤ 발주자는 제2항에도 불구하고 수급인으로부터 하도급계약과 관련하여 하수급인이 임금, 자재대금 등의 지급을 지체한 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 그 하도급대금의 직접 지급을 중지하도록 요청받은 경우에는 하수급인에게 하도급대금을 직접 지급하지 아니할 수 있다.</p> <p>⑥·⑦ (생략)</p>	<p>제35조(하도급대금의 직접 지급) ① ----- ----- ----- -----지급하 여야 한다. ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. 2. (현행과 같음)</p> <p>② ~ ④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ -----제1항 및 제2항에도----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.</p> <p>⑥·⑦ (현행과 같음)</p>

II. 입법영향분석

1. 주요 영향분석

가. 하도급거래 공정화에 대한 영향분석⁹⁾

- 최근 10년간(2014~2023년) 하도급대금 직불제 공사는 코로나19 팬데믹을 거치며 급감하는 추세임
- 공공공사에서 하도급이 포함된 전체 공사 중 하도급대금 직불제 공사가 차지하는 비율은 2014년 26.1%에서 2020년 33.0%까지 늘어났으나, 2023년 18.1%로 감소함
 - 하도급대금 직불제가 적용된 공공공사는 2020년 이후 계약금액과 건수에서 모두 절반 이하로 크게 줄어들음
 - ※ ('14년) 9조 6,423억 원 → ('20년) 14조 9,652억 원 → ('23년) 6조 3,015억 원
 - ※ ('14년) 3만 2,112건 → ('20년) 2만 8,611건 → ('23년) 1만 1,912건
- 민간공사에서 하도급이 포함된 전체 공사 중 하도급대금 직불제 공사가 차지하는 비율은 2014년 14.1%에서 2021년 16.3%까지 늘어났으나, 2023년 9.3%로 감소함

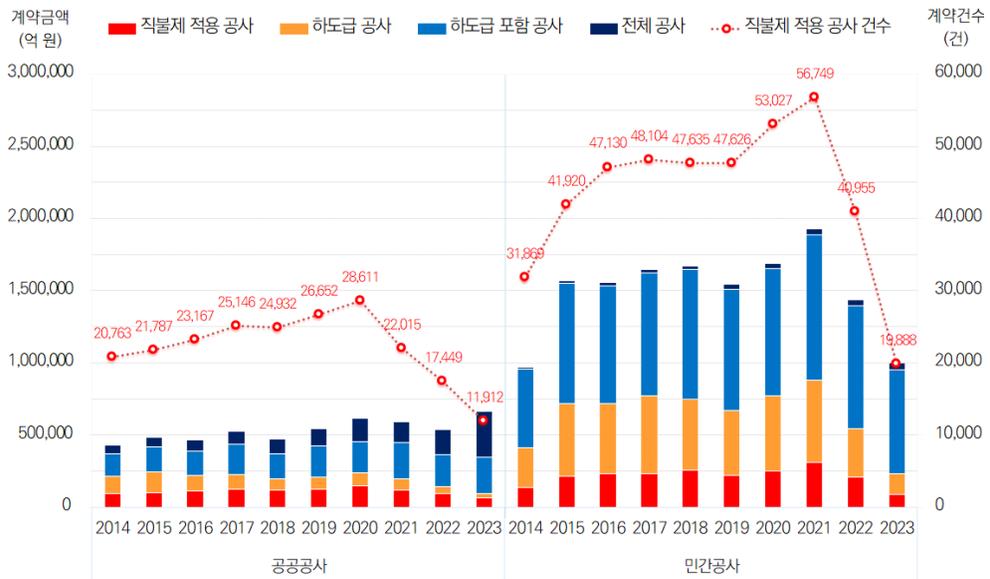
9) 현재 하도급대금 직불제 적용 공사와 관련해 사용 가능한 통계자료는 「건설산업기본법」 제35조제2항제1호에 따라 건설공사 시작 전 ‘발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 합의한 경우’가 유일함. 따라서 현장에서 활용되는 전체 하도급대금 직불제 적용 공사와 계약금액 및 건수 등에서 차이가 있으며, 이 보고서는 해당 통계자료를 통해 하도급대금 직불제의 대략적인 연도별 활용 추이를 살펴봄

○ 하도급대금 직불제가 적용된 민간공사는 2020년 이후 계약금액과 건수에서 모두 1/3 수준으로 크게 줄어듦

※ ('14년) 13조 4,640억 원 → ('21년) 30조 7,497억 원 → ('23년) 8조 8,304억 원

※ ('14년) 3만 1,869건 → ('21년) 5만 6,749건 → ('23년) 1만 9,888건

[그림 1] 최근 10년간(2014~2023년) 하도급대금 직불제 관련 현황



주: 1) 「건설산업기본법」 제22조제4항 및 같은 법 시행령 제26조에 따라 건설업체가 건설산업종합정보망(KISCON)을 통해 발주자에게 통보한 계약금액 1억 원 이상 원도급 건설공사대장 자료를 기반으로 함

2) '전체 공사'는 당해연도 발주한 건설공사 전체의 계약금액, '하도급 포함 공사'는 전체 공사 중 하도급이 1건이라도 있는 공사의 계약금액, '하도급 공사'는 하도급 포함 공사 중 하도급 공사의 계약금액, '직불제 적용 공사'는 하도급 공사 중 발주처가 직접 하도급대금을 지불하기로 합의한 공사의 계약금액임

자료: 국토교통부, 「국회입법조사처 제출자료」, 2024.4.

- 한편 하도급대금 직불제가 운영 중임에도 하도급대금 체불로 인한 분쟁은 지속해서 발생함
- 최근 10년간(2014~2023년) 건설하도급분쟁조정협의회¹⁰⁾에 신고된 불공정 하도급거래 건수는 연평균 약 260건에 이룸
- 같은 기간 「건설산업기본법」에 따라 하도급대금 지급 의무를 위반해 처벌받은 업체는 연평균 공공공사 75건, 민간공사 83건 등 170여 건임

[표 2] 최근 10년간(2014~2023년) 건설하도급 분쟁 관련 현황

(단위: 년, 건)

(a) 건설하도급분쟁조정협의회 신고 현황

구분	합계	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
계	2,605	251	219	220	201	368	382	286	191	224	263
공사비 미지급	1,155	73	69	80	92	184	173	160	108	101	115
추가공사비 미지급	677	79	56	57	50	76	115	75	48	56	65
어음할인료 및 지연이자	91	14	6	5	9	18	5	2	4	13	15
물가연동 적용	83	40	18	6	5	5	2	2	1	2	2
기타	599	45	70	72	45	85	87	47	30	52	66

10) 한국공정거래조정원은 하도급법 제24조에 따라 원·수급자 간의 분쟁을 신속하게 조정하고자 1985년부터 건설하도급분쟁조정협의회를 운영 중임

(b) 하도급대금 체불 관련 처벌 현황

구분	합계	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
합계	1,714	168	123	100	126	127	176	220	225	207	242	
공공	소계	749	41	20	32	35	59	63	91	121	122	165
	시정명령	530	27	13	17	20	43	40	57	88	90	135
	영업정지	177	10	5	13	12	13	18	29	29	26	22
	과징금	9	-	-	-	-	-	2	3	2	1	1
	과태료	33	4	2	2	3	3	3	2	2	5	7
민간	소계	827	113	91	62	75	100	111	88	61	68	
	시정명령	534	59	51	44	44	34	71	71	37	51	
	영업정지	221	42	27	16	24	17	18	30	13	19	15
	과징금	7	1	1	1	3	1	-	-	-	-	-
	과태료	65	11	12	1	4	6	11	10	3	5	2
개인	소계	138	14	12	6	16	10	13	18	16	24	9
	시정명령	85	6	8	4	11	6	6	11	12	14	7
	영업정지	46	7	3	1	5	4	5	7	4	9	1
	과징금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	과태료	7	1	1	1	-	-	2	-	-	1	1

주: 1) 건설하도급분쟁조정협의회 신고 현황 유형별 건수는 중복·집계됨

2) 하도급대금 체불 처분현황은 「건설산업기본법」 제34조제1항에 따른 하도급대금 지급 위반에 대한 처분 현황이며, 분류불능은 처리기관의 입력 오류 등으로 공공공사, 민간공사의 구분이 어려운 공사임

3) 시정명령은 「건설산업기본법」 제81조제4호, 영업정지·과징금은 같은 법 제82조제1항제8호, 과태료는 같은 법 제99조제8호에 따라 처분된 결과임

자료: 대한전문건설협회·국토교통부, 「국회입법조사처 제출자료」, 2024.4.

- 하도급대금 직불제가 시행 중임에도 지속해서 하도급대금 관련 분쟁이 지속되고 있어, 하도급대금 직불제를 확대 시행하고자 하는 개정안의 취지는 적절한 것으로 판단됨
- 공공공사에 비해 공사금액 규모가 큰 민간공사는 하도급대금 직불제 대상 공사가 전체 공사에서 차지하는 비율이 낮아, 하수급인 보호 강화가 필요해 보임

나. 법체계 정합성에 대한 영향분석

- 건설공사 하도급거래에 관한 사항은 주로 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 ‘하도급법’)과 「건설산업기본법」에서 규제함
- 하도급법은 원사업자가 수급사업자에게 건설을 위탁하는 하도급거래 중 ① 대기업과 중소기업 간 거래, ② 중소기업과 연간매출액이 상대적으로 작은 중소기업 간 거래에 적용하며, 그 밖의 건설공사 하도급거래는 「건설산업기본법」을 적용함¹⁾

11) 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제2조(정의) ① 이 법에서 “하도급거래”란 원사업자가 수급사업자에게 제조위탁(가공위탁을 포함한다. 이하 같다)·수리위탁·건설위탁 또는 용역위탁을 하거나 원사업자가 다른 사업자로부터 제조위탁·수리위탁·건설위탁 또는 용역위탁을 받은 것을 수급사업자에게 다시 위탁한 경우, 그 위탁(이하 “제조등의 위탁”이라 한다)을 받은 수급사업자가 위탁받은 것(이하 “목적물등”이라 한다)을 제조·수리·시공하거나 용역수행하여 원사업자에게 납품·인도 또는 제공(이하 “납품등”이라 한다)하고 그 대가(이하 “하도급대금”이라 한다)를 받는 행위를 말한다.

② 이 법에서 “원사업자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 중소기업자(「중소기업기본법」 제2조제1항 또는 제3항에 따른 자를 말하며, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합을 포함한다. 이하 같다)가 아닌 사업자로서 중소기업자에게 제조등의 위탁을 한 자
2. 중소기업자 중 직전 사업연도의 연간매출액[관계 법률에 따라 시공능력평가액을

- 두 법률에서 서로 다른 사항은 하도급법 제34조 및 「건설산업기본법」 제4조에 따라 하도급법을 우선 적용함¹²⁾
- 한편 하도급법 제14조는 「건설산업기본법」 제35조제2항과 같이 수급사업자에 대한 발주자의 하도급대금 직접 지급에 관해 규정함
- 같은 조 제1항에 따라 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급해야 하는 경우는 다음과 같음
 - 원사업자의 지급정지·과산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나, 사업에 관한 허가·인가·면허·등록 등이 취소되어 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서, 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
 - 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사

적용받는 거래의 경우에는 하도급계약 체결 당시 공시된 시공능력평가액의 합계액(가장 최근에 공시된 것을 말한다)을 말하고, 연간매출액이나 시공능력평가액이 없는 경우에는 자산총액을 말한다. 이하 이 호에서 같다이 제조등의 위탁을 받은 다른 중소기업자의 연간매출액보다 많은 중소기업자로서 그 다른 중소기업자에게 제조등의 위탁을 한 자. 다만, 대통령령으로 정하는 연간매출액에 해당하는 중소기업자는 제외한다.

- ③ 이 법에서 “수급사업자”란 제2항 각 호에 따른 원사업자로부터 제조등의 위탁을 받은 중소기업자를 말한다.
- 12) 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제34조(다른 법률과의 관계) 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」, 「전기공사업법」, 「건설산업기본법」, 「정보통신공사업법」이 이 법에 어긋나는 경우에는 이 법에 따른다.

「건설산업기본법」 제4조(다른 법률과의 관계) 건설산업에 관하여 다른 법률에서 정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다. 다만, 건설공사의 범위와 건설업 등록에 관한 사항에 대하여는 다른 법률의 규정에도 불구하고 이 법을 우선 적용하고, 건설용역업에 대하여는 제6조 및 제26조와 제8장(제69조부터 제79조까지, 제79조의2 및 제80조)을 적용한다.

업자 및 수급사업자 간에 합의한 때

- 원사업자가 지급해야 하는 하도급대금의 2회분 이상을 해당 수급사업자에게 지급하지 않은 경우로서, 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
 - 원사업자가 하도급대금 지급보증 의무를 이행하지 않은 경우로서, 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
- 하도급법과 「건설산업기본법」상의 하도급대금 직접 지급 관련 규정을 비교해 보면, 하도급대금 직불제를 의무적으로 적용해야 하는 하도급거래의 범위는 유사한 수준임

[표 3] 「건설산업기본법」과 하도급법상 하도급대금 직불제 의무규정 비교

「건설산업기본법」 제35조제2항	하도급법 제14조제1항
<ul style="list-style-type: none"> • 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 그 뜻과 지급의 방법·절차를 명백하게 해 합의한 경우 • 수급인이 하도급대금 지급을 2회 이상 지체한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우 • 수급인의 지급정지, 파산, 그 밖의 이와 유사한 사유가 있거나, 건설업 등록 등이 취소되어 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서, 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 발주자·원사업자 및 수급사업자 간에 합의한 때 • 원사업자가 하도급대금의 2회분 이상을 지급하지 않은 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때 • 원사업자의 지급정지·파산, 그 밖의 이와 유사한 사유가 있거나 사업에 관한 허가·인가·면허·등록 등이 취소되어 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서, 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때

<ul style="list-style-type: none"> • 수급인이 하수급인에게 정당한 사유 없이 하도급대금 지급보증을 주지 아니한 경우로서, 발주자가 그 사실을 확인하거나 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우 • 하수급인이 시공한 부분에 대한 하도급 대금지급을 명하는 확정판결을 받은 경우 • 공공공사에서 공사 예정가격에 대비 70%에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 원사업자가 하도급대금 지급보증의무를 이행하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
---	--

- 건설공사의 하도급거래는 대부분 종합공사를 시공하는 ‘종합건설업체’가 수급인이 되고, 전문공사를 시공하는 ‘전문건설업체’가 하수급인이 되는 경우가 일반적임¹³⁾
- 따라서 종합건설업체와 연간매출액이나 시공능력평가액이 종합건설업체보다 상대적으로 적은 전문건설업체 간의 건설공사 하도급거래는 대부분 하도급법이 적용됨

- 13) 「건설산업기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. “건설업”이란 건설공사를 하는 업(業)을 말한다.
5. “종합공사”란 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말한다.
6. “전문공사”란 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말한다.

제8조(건설업의 종류) ① 건설업의 종류는 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종으로 한다.

- 다만, 현행 법률상 하도급대금 직불제는 당사자 간의 ‘합의’ 또는 하수급인의 ‘신청’에 따라 발주자가 하도급대금을 직접 지불하는 반면, 개정안은 당사자 간의 합의나 신청이 없어도 발주자가 하도급대금을 직접 지불해야 하는 의무가 발생한다는 점에서 차이가 있음
- 개정안은 하도급 당사자들의 의사와 상관없이 발주자 판단에 따라 하도급대금을 직접 지불하게 해, 하도급대금 직불제 의무대상의 범위를 크게 확대함
- 또한 개정안은 하도급법에 비해 「건설산업기본법」상 발주자의 하도급대금 직접 지급 의무를 폭넓게 규정함
- 현행 하도급법과 「건설산업기본법」은 수급인이 하도급대금 지급을 2회 이상 지체하고, 하수급인이 발주자에게 하도급대금 직접 지급을 요청할 때 발주자가 하수급인에게 하도급대금을 직접 지급하도록 규정함
- 개정안에 따르면 하수급인이 발주자에게 요청하지 않더라도 하도급대금 지급을 1회라도 지체하면, 발주자는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급해야 하는 의무가 부여됨
- 이처럼 개정안은 하도급거래에서 모(母)법 역할을 하는 하도급법에 비해 하도급대금 직불 의무의 개념 및 범위를 폭넓게 규정하고 있어, 법체계 정합성 측면에서 상충되는 부분이 있음
- 현행 법률은 「건설산업기본법」과 하도급법의 규정이 서로 다를 경우 하도급법을 우선 적용하도록 규정하고 있으므로, 개정안의 취지에 따라 하수급인의 보호를 강화하기 위해서는 하도급법 개정을 우선할 필요가 있음
- 다만, 하도급법은 건설업뿐 아니라 제조, 수리 및 용역 등 여러 분야의 하도급거래에 관한 사항도 다루므로, 타 분야와의 형평성을 세심히 검토해야 함

2. 분야별 영향분석

가. 정치행정 분야 영향분석

- 개정안에 따라 하도급대금 직불제 의무 대상 공사를 확대할 경우, 하도급대금의 직접 지급 요청이 증가해 공공공사 발주자의 공사대금 관리업무가 증가할 수 있음
- 개정안에 따라 수급인이 1회라도 하도급대금을 지체하면 발주자는 하도급대금을 직접 지급해야 하므로, 발주자가 수급인의 공사대금 지급 업무를 대신하기 위한 행정력이 소모됨
 - 다만, 현재도 공공공사 대부분은 「건설산업기본법」 제35조제1항에 따라 수급인이 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우 발주자가 하도급대금을 직접 지불하고 있어, 행정부담의 증가 폭은 크지 않으리라고 예상됨
- 또한 개정안은 수급인의 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우도 하도급대금 직접 지급을 의무화하고 있어, 하수급인의 하도급대금 직접 지급 요청에 따라 발주자의 행정부담이 증가할 수 있음
 - 최근 건설경기 침체로 수급인의 경영악화로 인한 워크아웃, 법정관리 등이 늘어나고 있어, 하수급인이 하도급대금 직접 지급 요청 시 발주자는 ① 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 발생했는지를 검토·확인해야 하고, ② 하수급인이 하도급공사를 성실하게 수행했는지 시공 상황을 현장에서 확인해야 함¹⁴⁾

14) 발주자는 현장에서 하도급공사의 설계도서 준수 여부 등을 확인하기 위한 전문성을 확보해야 함

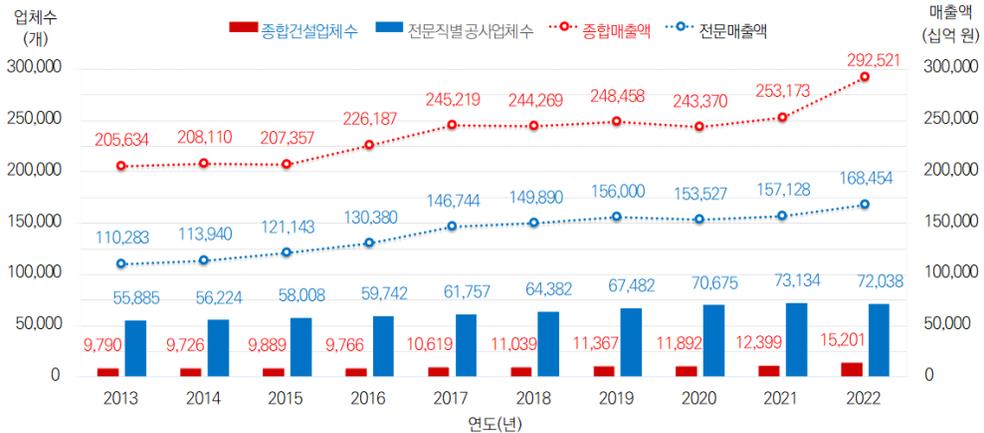
- 다만, 개정안에 따라 하도급대금 직불제 대상 공사의 범위가 확대될지라도 발주자의 재량적 판단을 기반으로 하도급대금을 직접 지급하도록 규정하고 있어, 발주자 부담 증가에 비해 제도 시행의 효과는 크지 않을 수 있음
- ① 공공공사에서 수급인이 하도급대금 지급을 1회라도 지체하거나, 도급계약금액이 공사 예정가격 대비 82% 미만인 공사 중 ‘발주자가 하수급인 보호를 위해 필요하다고 인정’하는 경우, ② 모든 건설공사에서 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 ‘발주자가 인정하는 경우’ 등 발주자의 재량적 판단에 따라 제도 시행 여부가 결정되어 분쟁이 발생할 소지가 있음
- 특히, 발주자가 민간인 공사는 발주자 부담을 줄이기 위해 하도급대금의 직접 지급을 발주자가 꺼릴 소지가 공공공사에 비해 높아, ‘발주자가 인정하는 경우’에 대한 명백한 판단 근거 또는 유형을 규정할 필요가 있음

나. 경제산업 분야 영향분석

- 하도급대금 직불제 확대는 수급인보다 상대적 약자인 하수급인을 보호한다는 점에서 건설산업 발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음
- 2022년 말 기준, 종합건설업체 1만 5,201개(17.4%), 전문직별 공사업체 7만 2,038개(82.6%) 등 8만 7,239개 업체가 건설업에 종사함
- 반면, 전문직별 공사업체 매출액은 168조 4,537억 원으로 전체 건설업 매출액의 36.5%에 불과해, 종합건설업체(수급인)에 비해 영세한 전문직별 공사업체(하수급인)의 경제적 지위 보호가 필요한 상태임
- 하도급대금 직불제는 발주자가 사인 간의 거래인 하도급거래에 직접 개입해 수급인의 권리를 과도하게 침해한다는 의견이 있으나, 건설 하도급

거래에서 상대적 약자인 하수급인의 권리는 두텁게 보호되어야 할 필요가 있으며, 이를 위해 하도급법과는 별도로 「건설산업기본법」에서 추가적인 사항을 규정하고 있음

[그림 2] 최근 10년간(2013~2022년) 건설업체 현황



주: 1) 건설업종은 종합건설업(「건설산업기본법」)과 전문직별 공사업으로 구분됨
 2) 전문직별 공사업은 전문건설업(「건설산업기본법」), 전기공사업(「전기공사업법」), 정보통신공사업(「정보통신공사업법」), 소방시설공사업(「소방시설공사업법」)으로 구분됨
 자료: 통계청, 「건설업조사」(최종검색일: 2024.3.12.), 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

다. 사회문화 분야 영향분석

- 하도급대금 직불제 확대를 통해 건설현장 관계자 간 신뢰와 상생협력 관계를 구축함으로써 공정거래 기반을 강화할 수 있음
- 발주자는 안정적인 공사 수행으로 공사품질을 확보할 수 있고, 하수급인은 하도급대금을 안정적으로 지급받을 수 있으며, 수급인은 하도급대금 지급보증서 발급 면제에 따른 수수료 비용 절감, 대금지급에 따른 책임 면제 등의 효과를 볼 수 있음

- 특히, 공공공사에서 수급인이 1회라도 하도급대금 지급을 지체하는 경우 발주자가 하도급대금을 직접 지급하도록 의무화하는 것은 우리나라 전반의 하도급 문화를 개선하는 효과를 기대할 수 있음¹⁵⁾
- 공공공사의 관행은 건설공사 전반에 폭넓은 영향을 미치므로, 공공공사는 민간공사보다 강화된 규제를 적용해 하도급대금 지급에 관한 불법행위를 엄격히 관리할 필요가 있음
- 더불어 하도급대금 직불제 확대 및 안정적인 정착을 통해 건설공사 하도급대금과 관련한 수급인, 하수급인, 건설노동자, 건설자재·기계 대여업자 등 간의 분쟁을 감소시킬 수 있음
- 다만, 매년 지속되는 하도급대금 관련 분쟁 및 소송 등으로 소요되는 사회적 비용을 정량적으로 추산하기는 통계자료의 부족으로 한계가 있음

3. 비용과 편익 분석

- 개정안이 시행될 경우 다양한 비용과 편익이 발생하는데 입법영향분석에 활용할 수 있는 비용과 편익 항목은 크게 정성적인 방법과 정량적인 방법으로 산정할 수 있음
- 정량화 방법은 분석방법론과 분석결과의 객관성이 확보되어야 가능하므로 기존에 검증된 분석방법론과 유사 연구결과를 기반으로 비용과 편익을 측정할 수 있는데, 개정안에 대해서는 기존의 검증된 방법론과 선행연구가 존재하지 않음

15) 이종광·박승국·정대운, 「하도급대금 직접지급제도의 실효성 제고 방안」, 『건설정책리뷰』, 2012-05, 2012.8., p.50.

- 2022년 말 기준, 하도급대금 직불제 확대 대상인 전문직별 공사업체는 7만 2,038개로서 전체 건설업체 8만 7,239개 중 82.6%를 차지함
 - 다만, 하도급대금 직불제 확대에 따라 대상 업체의 매출액이 상승하거나, 하도급대금 관련 분쟁 감소에 따른 사회적 비용 절감 등 구체적인 경제적 파급효과는 정량적으로 산출하기 어려움
- 또한 하도급대금은 건설공사비에 포함되어 있으므로 발주자 또는 수급인으로 지급자가 변경되더라도 정량적으로 추가, 소모되는 비용은 없는 등 정량적 방법 활용에 한계가 있음
- 따라서 본 영향분석은 정성적 방법으로 비용과 편익 항목을 산정했으며, 하도급대금 직불제 확대로 인해 발생하는 비용과 편익을 다시 직접적으로 발생하는 것과 간접적으로 발생하는 것으로 구분함
- 분석을 위해 정리한 비용과 편익의 세부 내용은 아래 표와 같음

[표 4] 비용과 편익 항목 및 세부 내용

구분		세부 내용
비용	직접 비용	(정성) 하도급공사의 성실 이행 여부 확인 등 발주자가 전문성을 확보하기 위한 비용이 발생한다
	간접 비용	(정성) 공공공사 발주자의 행정부담이 증가한다 (정성) 민간공사 발주자의 공사관리부담이 증가한다
편익	직접 편익	(정성) 공정한 건설공사 하도급거래 기반 구성에 긍정적인 영향을 미친다
	간접 편익	(정성) 안정적인 공사 수행으로 공사품질 확보에 긍정적인 영향을 미친다 (정성) 건설공사 하도급대금 관련 분쟁으로 발생하는 사회적 비용을 절감할 수 있다

Ⅲ. 이해관계자 및 전문가 의견

1. 의견수렴 대상

- 하도급대금 직불제 관련 업무를 수행하는 주요 관계부처인 국토교통부 및 공정거래위원회와 더불어 산업계 이해당사자인 대한전문건설협회와 대한건설협회의 의견을 조사함

[표 5] 개정안 관련 이해당사자 의견수렴 일정

이해관계자		일시 · 장소 · 방법	제시의견
공공	국토교통부	2024.4. 서면답변	신중 검토
	공정거래위원회		신중 검토
민간	대한전문건설협회		보완 필요
	대한건설협회		반대

2. 주요 내용

- 법률 개정 대상인 「건설산업기본법」을 소관하는 국토교통부는 개정안을 ‘신중’히 추진해야 한다는 입장임
- 하수급인의 요청 없이 발주자에게 하도급대금 직접 지급 의무를 부여하는 것은 이해당사자 의견을 종합해 면밀히 검토할 필요가 있음
- 또한, 개정안은 하도급법보다 발주자의 하도급대금 직접 지급 의무가 발생하는 경우를 폭넓게 규정하고 있어, 법 정합성 측면에서 상충되지 않도록 고려해야 한다는 의견임

- 하도급법을 소관하는 공정거래위원회는 국토교통부와 유사한 이유로 ‘신중’한 추진이 필요하다는 입장임
 - 수급사업자의 신청 또는 합의를 전제하지 않은 경우까지 발주자의 하도급대금 직접 지급 의무를 확대한다면, 자칫 원사업자가 하도급대금 지급 의무를 회피하는 수단으로 악용할 가능성도 있음
 - 또한, 개정안은 발주자의 직접 지급 의무가 발생하는 경우를 하도급법보다 폭넓게 규정하고 있어 법 정합성 측면에서 두 법이 서로 상충되지 않도록 세심하게 검토할 필요가 있다는 의견임
- 건설공사에서 주로 하수급인의 위치에 있는 전문건설업체로 구성된 대한전문건설협회는 개정안을 ‘보완’해 추진할 필요가 있다는 입장임
 - 최근 프로젝트파이낸싱(PF) 부실, 부동산 경기 침체 등으로 종합건설업체의 부도, 워크아웃, 법정관리가 늘어나고 있는 상황에서 하도급업체 보호를 위해 발주자 직불제 조건을 확대하는 법안의 취지는 공감함
 - 다만, 민간공사의 경우 발주자가 하도급대금 직접 지급을 합의하더라도 발주자가 오히려 수급인보다 부실해 대금지급 능력이 없을 수 있어, 발주자의 하도급대금 직접 지급 보증의무 규정을 추가해야 한다는 의견임
 - 또한, 민간공사는 발주자와 수급인이 계열사 등으로 관계가 있는 경우 발주자 직불제로 하도급업체 보호가 불가능하므로, 이를 악용하는 사례가 발생할 수 있음
 - 하도급대금지급보증서 교부 면제 사유 중 ‘발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급한다는 뜻과 그 지급의 방법·절차에 관해 발주자·수급인 및 하수급인이 합의한 경우’(「건설산업기본법 시행규칙」 제28조제3항제5호)

를 민간공사에는 적용하지 않도록 함으로써, 하도급대금 직불제를 시행하더라도 민간공사는 하도급대금 지급보증서를 교부하도록 해 하수급인을 두텁게 보호하는 방안이 필요함

- 건설공사에서 주로 수급인의 위치에 있는 종합건설업체로 구성된 대한건설협회는 하도급대금 직불제를 강화하는 데 ‘반대’하는 입장임
- 사인 간의 계약관계인 하도급거래에서 당사자 아닌 발주자에 의한 대금지급은 계약상 당사자 일방의 권리를 부당하게 제약하므로, 계약 당사자주의 원칙에 반하며 수급인의 권리를 지나치게 침해한다는 것임
 - 수급인에게 도급계약에 따른 공사 이행의무 및 이행 지체에 대한 책임, 하자담보책임만 부여하고, 이에 대한 대금수령권을 강제적으로 박탈하는 것은 계약 기본원칙에 어긋남
- 건설현장에서 건설근로자 임금, 자재·장비대금 체불은 대부분 하도급에서 발생하며, 하도급대금 직불제 강화 시 건설근로자, 자재·장비업체 등 실질적 약자에 대한 체불이 증가할 수 있음
- 더불어 발주자가 하도급대금을 직접 지급할 경우, 수급인의 하수급인에 대한 통제권 약화로 하수급인은 전체 공거나 공종과 상관없이 자기 공사만을 수행하게 되어, 전체 공사의 적기 시공 및 효율적 공정관리에 애로가 발생할 수 있다는 의견임

IV. 유사 입법례

- 프랑스 「하도급에 관한 법률」(Loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, 이하 “하도급법”이라 함)은 하도급대금 직불제에 대해 규정함¹⁶⁾
- 프랑스는 국가, 지방자치단체 또는 공기업이 발주하는 모든 공공공사에서 발주자가 하도급계약을 승인한 경우, 하도급대금을 ‘직접지급(le paiement direct)’하도록 하도급법에서 규정함(제4조 및 제6조)
 - 600유로 이상의 하도급공사에서 발주자의 승인을 받고 공사대금 지급 조건에 대해 발주자의 승인을 얻은 하수급인은 자신이 수행한 공사실적에 대해 발주자로부터 직접 하도급대금을 받음
 - 수급인의 자산에 대한 청산·정리절차 또는 소송상 청구의 일시적 중단이 있더라도 하도급대금 지급 의무는 존속됨
 - ※ 프랑스는 「민법」(Code civil) 제1237조에 따라 원칙적으로 하도급을 인정하지 않으며, 하도급을 원하는 수급인은 발주자에게 이를 통보하고 승인받아야 함
 - 하수급인은 하도급대금 직접수령 내역을 수급인에게 통지하고, 15일 이내에 수급인이 이에 대한 이의를 제기하지 않으면 승인한 것으로 간주함
- 민간공사를 포함한 공공공사를 제외한 모든 하도급공사에는 하수급인의 발주자에 대한 ‘직접청구권(l'action directe)’이 적용됨(제12조)

16) 박승국, 「프랑스 하도급대금 직접지급제도의 고찰 및 국내 제도의 개선방안」, 『건설정책리뷰 202-12』, 2020.12.

- 민간공사에서 하수급인이 수급인에게 하도급대금 지급을 요청했음에도 1개월 이상 수급인이 이를 지급하지 않을 때는 하수급인이 발주자에게 ‘하도급대금 직접청구권’을 행사할 수 있음
- 하도급대금 직접청구권은 발주자가 하도급공사를 승인한 것으로 권리가 행사되며, 재하수급인이나 재재하수급인도 직접청구권을 행사할 수 있음
 - 민간공사에서 수급인이 하도급대금의 지급보증 의무를 면하기 위해서는 발주자에 대한 공사대금채권을 하수급인에게 위임해야 하며, 이 경우 직접 지급과 같은 효과를 지니게 됨(제14조)

V. 사후분석 제안

- 건설공사 하도급대금 직불제 개선을 위한 입법영향 분석을 위해서는 관련 통계자료를 면밀히 구축할 필요가 있음
- 현재 구축된 하도급대금 직불제가 적용되는 건설공사 통계자료는 사업 시작 전 「건설산업기본법」 제35조제2항제1호에 따라 ‘발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 그 뜻과 지급의 방법·절차를 명백하게 하여 합의한 경우’로서 전체 하도급대금 직불제 의무 적용 공사의 일부임
 - 또한 이 자료도 공사 시작 후 당사자 간 합의를 변경해 하도급대금 직불제를 적용하지 않거나, 하도급대금 금액이 바뀌는 등의 변경사항은 추가·변경되지 않아 신뢰성이 떨어짐
- 향후 하도급대금 직불제의 시행 효과를 정량적으로 분석하기 위해서는 해당 공사에 대한 신고의무를 강화하는 등 건설공사 전반에 대한 다양한 통계자료를 체계적으로 구축할 필요가 있음
- 또한 하도급대금 직불제가 의무적으로 적용되지 않더라도 같은 조 제1항에 따라 발주자가 하도급대금을 직접 지급하는 경우에 대한 통계자료도 마련해야 함
- 건설공사는 여러 이해당사자 간의 의견차이가 커 특정 사안에 대한 사회적 합의가 어려우므로, 하도급공사 현황에 대한 체계적이고 정량적인 통계자료를 기반으로 정책 및 제도를 설계·추진해야 할 것임
- 더불어 「건설산업기본법」상의 하도급대금 관련 사항을 변경하려 할 경우,

하도급거래에 있어 상위법인 하도급법과의 법체계 정합성에 대한 고려가
필요함

- 건설공사 가지는 특성을 고려함과 동시에 하도급법상의 제조, 수리 및 용역
등 타 분야 하도급거래와의 형평성을 함께 검토해 「건설산업기본법」 개정을
추진할 필요가 있음

참 고 문 헌

- 김성원의원 대표발의, 「건설산업기본법 일부개정법률안」(의안번호 22126283), 2024.1.12.
- 건설정책연구원, 「부동산 PF 위기 진단과 하도급업체 보호 방안」, 『RICON FOCUS』, vol.12, 2024.1.
- 박승국, 「프랑스 하도급대금 직접지급제도의 고찰 및 국내 제도의 개선방안」, 『건설정책리뷰 202-12』, 2020.12.
- 이종광·박승국·정대운, 「하도급대금 직접지급제도의 실효성 제고 방안」, 『건설정책리뷰』, 2012-05, 2012.8.
- 통계청, 「건설업조사」 (최종검색일: 2024.3.12.), 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

NARS 입법영향분석 기획보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제12호	자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안 [의안번호 2125917] 입법영향분석 - 기후 관련 공시제도 도입을 중심으로 -	2024. 9. 26.	이윤아
제11호	비료관리법 일부개정법률안 [의안번호 2125752] 입법영향분석 - 비료제조에 사용된 원료의 원산지 표시 의무 -	2024. 9. 19.	김규호
제10호	「전기사업법 일부개정법률안」 [의안번호 제2122937호] 입법영향분석 - 특고압 전선로 지중화 사업 안전기준 법제화 - 지중화 사업 인·허가 발급 전 관계자 협의 의무화	2024. 9. 12.	이승만
제9호	공직선거법 일부개정법률안(의안번호 2116709) 입법영향분석 : 기초의원 선거구제에 따른 선거공영제의 합리화	2024. 9. 6.	허석재
제8호	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안(의안번호 2121433) 입법영향분석 - 화재위험 높은 무인점포의 다중이용업 지정 및 화재위험평가 도입 -	2024. 8. 30.	배재현 고영준
제7호	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 [의안번호 2126048] 입법영향분석 - 인공지능으로 만든 가상 정보임을 표시하도록 하는 의무 -	2024. 8. 23.	정준화
제6호	의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 일부개정법률안 [의안번호 2126311] 입법영향분석 - 의료배상공제조합 가입 의무화 -	2024. 7. 23.	김주경 임사무엘
제5호	산업안전보건법 일부개정법률안 [의안번호 제2124792호] 입법영향분석 - 기후여건에 따른 작업중지 규정을 중심으로 -	2024. 6. 28.	이동영
제4호	한국 입법영향분석의 세계화 - 더 좋은 법률을 만드는 필요적 절차 -	2024. 4. 12.	입법영향분석 사 업 단
제3호	병역법 일부개정법률안(의안번호 2121582) 입법영향분석 - 병역의무 기피·면탈 조장 정보 온라인 유통 금지	2023. 12. 29.	심성은 김광현

호 수	제 목	발간일	집필진
제2호	의료법 일부개정법률안(의안번호 2122258) 입법영향분석 - 개인의료데이터 제3자 전송 의무	2023. 12. 29.	김형진 김주경
제1호	주택법 일부개정법률안(의안번호 2115198) 입법영향분석 - 바닥충격음 성능검사와 조치결과의 통지 및 보고 의무 -	2023. 12. 29.	김강산 박인숙

NARS 입법영향분석 기획보고서 제13호

발간일	2024년 10월 2일
발행	박상철 국회입법조사처장
편집	입법영향분석사업단
발행처	국회입법조사처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 TEL 02·6788·4510(대표)
인쇄	(사)장애인생산품판매연합회 인쇄사업소 (TEL 02·2269·5523)

- 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
- 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
- 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) '연구 보고서'에 게시되어 있습니다.
- 〈열린국회정보(open.assembly.go.kr)-보고서·발간물〉에서 국회의 각 입법지원 조직에서 발간하는 보고서와 발간물 원문 내용을 확인하실 수 있습니다.

ISBN 978-89-93502-72-5(93360)
발간등록번호 31-9735026-002115-01
© 국회입법조사처, 2024

NARS 입법영향분석 기획보고서

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)
Tel. 02-6788-4510(대표) www.nars.go.kr



발간등록번호	31-9735026-002115-01
ISBN	978-89-93502-72-5(93360)

