



제424회국회(임시회)
제 1 차 정 무 위 원 회

하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈하도급대금 직접 지급 및 지급보증면제 제도의 개선〉

■ 민병덕의원 대표발의(의안번호 제2207163호)

■ 민병덕의원 대표발의(의안번호 제2207192호)

2025. 4.

정 무 위 원 회

전문위원 황 승 기

목 차

I . 민병덕 의원안(제2207163호)	1
1. 제안경위	1
2. 주요내용	1
II . 민병덕 의원안(제2207192호)	3
1. 제안경위	3
2. 주요내용	3
III . 검토의견	5
1. 하도급대금의 직접 지급과 지급보증 면제 제도	5
2. 하도급대금 직접 지급 요건 개선(제2207163호)	9
3. 하도급대금 지급보증 면제제도 개선(제2207192호)	18

I. 민병덕 의원안(제2207163호)

1. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 민병덕의원 등 12인
- (2) 제 안 일 : 2024. 12. 31.
- (3) 회 부 일 : 2025. 1. 2.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법에서는 수급사업자의 원사업자에 대한 계약이행 보증에 상응한 조치로 원사업자의 하도급대금 지급보증을 의무화하고, 원사업자의 부도·파산 등 지급불능 사유로 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우 보증기관이 이를 대위변제 하도록 하며, 3자간 합의에 의해 하도급 대금을 발주자가 수급사업자에게 직불하는 경우는 원사업자의 지급보증 의무를 면제하고 있음.

그러나 원사업자가 3자 합의에 기한 발주자 직불 규정을 지급보증 회피 수단으로 악용하는 경우가 있고, 수급사업자에게 직접지급청구권이 발생하기 전에 원사업자의 발주자에 대한 대금지급채권에 대하여 제3자가 압류를 하는 경우 공사대금채권이 수급사업자에게 이전될 수 없어 수급사업자가 위탁업무를 수행하고도 그 대가를 지급받지 못하는 문제가 발생하고 있음.

이에 원사업자가 수급사업자에게 하도급대금을 1회 이상 미지급하거나 발주자로부터 받은 현금비율 미만으로 지급한 경우에도 발주자가 하도급대금을 수급사업자에게 직불할 수 있도록 하고자 함(안 제14조제1항).

II. 민병덕 의원안(제2207192호)

1. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 민병덕의원 등 12인
- (2) 제 안 일 : 2025. 1. 2.
- (3) 회 부 일 : 2025. 1. 3.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법에서 건설위탁을 하는 원사업자는 수급사업자에게 공사기간 및 기성부분에 대한 대가의 지급 주기에 따라 최대 4회분에 해당하는 하도급 공사대금의 지급을 보증하도록 하면서, 1건 공사의 공사금액이 1천만원 이하이거나 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사업자 및 수급사업자 간에 합의한 경우, 하도급대금지급관리시스템을 활용하여 발주자·원사업자의 명의를 거치지 아니하고 수급사업자에게 하도급대금을 지급하는 경우에는 원사업자의 지급 보증 의무를 면제하고 있음

이는 원사업자의 부도·파산 등 지급불능 사유 발생시 수급사업자와 그 하단의 자재·장비업체 및 건설근로자를 보호하고, 건설위탁을 정상적으로 수행하여 최종 수요자인 발주자를 보호하려는 취지임.

그러나 원사업자가 3자 합의에 기한 발주자 직불 규정을 지급보증

회피 수단으로 악용하는 경우가 있고, 하도급대금지급관리시스템을 활용하여 하도급대금을 지급하는 경우라도 원사업자 명의의 계좌 또는 발주자에 대한 원사업자의 공사대금채권에 제3채권자가 압류·가압류를 하는 경우 채권 확보를 할 수 없는 등 수급사업자가 위탁업무를 정상적으로 수행하고도 그 대가를 지급받지 못하는 문제가 발생하고 있음.

이에 대통령령으로 정하고 있는 원사업자의 하도급대금 지급보증 면제 사유를 개선하고 법률에 직접 규정하여 하도급대금을 안정적으로 확보하고 공정한 하도급거래 문화를 정착시키려는 것임(안 제13조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 하도급대금의 직접 지급과 지급보증 면제 제도

□ 하도급대금의 직접 지급은 원사업자를 통하지 않고 발주자가 수급사업자에게 하도급대금을 직접 지급하는 것으로서 현행법과 「건설산업기본법」에서 규정하고 있음.

- 현행법 제14조제1항¹⁾은 발주자가 수급사업자에게 하도급대금을 직접 지급하여야 하는 강행규정으로서 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우나 발주자-원사업자-수급사업자 삼자 간 합의를 한 경우 등을 그 사유로 정하고 있음.²⁾

□ 원칙적으로 하도급거래³⁾는 원사업자와 수급사업자 간의 도급계약

1) 제14조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역수행을 한 부분에 상당하는 하도급대금을 그 수급사업자에게 직접 지급하여야 한다.

1. 원사업자의 지급정지·파산, 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
2. 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사업자 및 수급사업자 간에 합의한 때
3. 원사업자가 제13조제1항 또는 제3항에 따라 지급하여야 하는 하도급대금의 2회분 이상을 해당 수급사업자에게 지급하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
4. 원사업자가 제13조의2제1항 또는 제2항에 따른 하도급대금 지급보증 의무를 이행하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때

2) 한편, 「건설산업기본법」 제35조는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」과 달리, 하도급대금의 직접 지급 요건을 임의규정과 강행규정으로 나누어 규정하고 있고, 강행규정의 요건(제35조제2항각호)은 현행 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제14조제1항 각호와 유사함.

3) 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.

으로서 발주자와 원사업자 간의 계약과는 별개이므로 발주자와 수급사업자 간 권리·의무는 인정되기 어려움.

□ 그러나 원사업자에게 지급 불능 또는 그와 유사한 사유가 발생하였을 때 발주자가 수급사업자에게 하도급 대금을 직접 지급하도록 함으로써 영세한 수급사업자를 보호하여 국민경제의 균형적인 발전이라는 공익의 실현을 도모하려는 것이 하도급대금 직접 지급 제도의 입법 취지라 할 수 있음⁴⁾

- 과거 발주자의 수급사업자에 대한 하도급대금의 직접 지급은 「건설산업기본법」 제35조제1항처럼 임의규정이었으나, 1997년 외환 위기를 겪으면서 다수 원사업자의 파산 및 부도가 발생하였고, 이들과 하도급 관계에 있던 수급사업자의 연쇄 도산으로 이어지면서 수급사업자를 보호할 필요성이 대두되어 하도급대금의 직접 지급을 발주자의 재량이 아닌 의무로 강제하게 되었음.

- 또한, 하도급대금채권은 수급사업자에 소속된 근로자의 임금채권과 밀접한 연관성이 있다는 점에서 그 보호 가치가 높으므로 직접 지급 제도를 통해 그 이익을 실현할 수 있다는 장점도 있음.

□ 현행법 제14조제1항 각호에서 정한 사유가 발생하면, 발주자는 수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역수행을 한 부분에 상당

4) 헌법재판소 2001헌바98결정

하는 하도급대금을 그 수급사업자에게 직접 지급하여야 하고,

이때 원사업자에 대한 발주자의 대금지급채무와 수급사업자에 대한 원사업자의 하도급대금 지급채무는 소멸하며(같은 조 제2항), 발주자가 수급사업자에게 하도급대금을 직접 지급할 때에는 원사업자에게 이미 지급한 금액은 빼고 지급함(같은 조 제4항).

□ 한편, 현행법 제13조의2제1항⁵⁾에서는 건설위탁의 경우 원사업자는 수급사업자에게 공사대금의 지급을 보증하도록 하고, 수급사업자는 원사업자에게 계약금액의 10%에 해당하는 금액의 계약이행을 보증하도록 하고 있음.⁶⁾

□ 하도급대금 지급보증제도는 원사업자가 수급사업자에게 부담하여야 하는 하도급대금의 지급채무를 제3자인 보증기관이 보증하는 것으로서 예측하지 못한 원사업자의 경영상황 악화 등으로 수급사업자가 하도급대금을 받지 못할 가능성을 고려하여 공사대금채권을 안정적으로 회수할 수 있게 함으로써 수급사업자를 보호하기 위한 목적으로 둔 제도임.

5) 제13조의2(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증) ① 건설위탁의 경우 원사업자는 계약체결일부터 30일 이내에 수급사업자에게 다음 각 호의 구분에 따라 해당 금액의 공사대금 지급을 보증(지급수단이 어음인 경우에는 만기일까지를, 어음대체결제수단인 경우에는 하도급대금 상환기일까지를 보증기간으로 한다)하고, 수급사업자는 원사업자에게 계약금액의 100분의 10에 해당하는 금액의 계약이행을 보증하여야 한다. 다만, 원사업자의 재무구조와 공사의 규모 등을 고려하여 보증이 필요하지 아니하거나 보증이 적합하지 아니하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. ~ 3. (생략)

6) 「건설산업기본법」 제22조의2제1항에서도 유사한 방식으로 발주자의 수급인에 대한 대금지급 보증의무에 대해 규정함.

□ 다만, 시행령 제8조7)에 따라 1건 공사의 공사금액이 1천만원 이하인 소규모 건설위탁과 하도급계약 체결일부터 30일 이내에 법 제14조 제1항제2호에 따른 발주자-원사업자-수급사업자 삼자 간의 하도급 대금의 직접지불 합의가 있는 경우 등에는 대금지급 보증의무가 면제됨.

- 면제제도의 경우 일반적인 하도급 계약에서 우월적 지위를 보유한 원사업자가 지급보증 의무를 회피하기 위한 수단으로 악용할 수 있으므로 현행법 제20조8)를 통해 제도의 사각지대를 보완함.
- 한편, 하도급대금 지급보증 제도가 수급사업자에 대한 하도급대금 지급의 안전장치로 기능하고 있다는 점에서 그 면제 사유를 폭 넓게 규정하는 것은 적절하지 않은바, 현행법과 「건설산업기본법」에서는 지속적으로 그 면제 사유를 축소하는 추세임.⁹⁾

7) 제8조(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증) ① 법 제13조의2제1항 각 호 외의 부분 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 원사업자가 수급사업자에게 건설위탁을 하는 경우로서 1건 공사의 공사금액이 1천만원 이하인 경우
2. 삭제
3. 하도급계약 체결일부터 30일 이내에 법 제14조제1항제2호에 따른 합의를 한 경우
4. 하도급대금의 지급을 전자적으로 관리하기 위하여 운영되고 있는 시스템(이하 “하도급대금지급관리시스템”이라 한다)을 활용하여 발주자가 원사업자 명의의 계좌를 거치지 아니하고 수급사업자에게 하도급대금을 지급하는 경우

8) 제20조(탈법행위의 금지) ① 원사업자는 하도급거래(제13조제11항이 적용되는 거래를 포함한다)와 관련하여 우회적인 방법에 의하여 실질적으로 이 법의 적용을 피하려는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 원사업자가 하도급대금 연동과 관련하여 거래상 지위를 남용하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 제3조의 적용을 피하려는 행위에 대해서는 제1항에도 불구하고 제3조제5항을 우선 적용한다.

9) 예를 들어 시행령에서 신용평가등급이 좋은 원사업자의 경우 하도급대금 지급보증을 면제하였으나, 건설경기의 불황으로 신용등급이 좋은 기업들조차 연쇄 도산 등의 위기에 처하는 상황이 발생하자 2020년에 해당 면제 사유를 삭제하였음.

2. 하도급대금 직접 지급 요건 개선(제2207163호)

- 개정안은 발주자가 수급사업자에게 하도급대금을 직접 지급하여야 하는 요건을 완화(안 제3호)하고 확대(안 제5호)하려는 것임.
- 즉, 안 제14조제1항제3호에 따르면 ‘원사업자가 하도급대금을 수급사업자에게 1회분이라도 지급하지 아니하여 수급사업자가 발주자에게 직접 지급을 요청한 경우’에는 발주자가 직접 지급하여야 함.
 - 또한, 개정안 제14조제1항제5호에서는 ‘원사업자가 발주자로부터 받은 현금비율 미만으로 하도급대금을 지급한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때’에도 발주자는 수급사업자에게 하도급대금을 직접 지급하도록 규정함.

현행	개정안
제14조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역수행을 한 부분에 상당하는 하도급대금을 그 수급사업자에게 직접 지급하여야 한다.	제14조(하도급대금의 직접 지급) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----.

현행	개정안
1.·2. (생략)	1.·2. (현행과 같음)
3. 원사업자가 제13조제1항 또는 제3항에 따라 지급하여야 하는 하도급대금의 <u>2회분</u> 이상을 해당 수급사업자에게 지급하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때	3. ----- ----- ----- <u>1회분</u> ----- ----- ----- -----
4. (생략)	4. (현행과 같음)
<u><신설></u>	5. 원사업자가 발주자로부터 받은 현금비율 미만으로 하도급 대금을 지급한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
② ~ ⑥ (생략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)

□ 먼저, 개정안 제14조제1항제3호는 수급사업자에 대한 지급 안정성을 높이기 위한 취지로 이해됨.

- 현행법 제14조제2항과 같은 조 제4항¹⁰⁾에 따라 발주자는 자신의 대금지급 의무의 범위에서 하도급대금을 수급사업자에게 직접 지급함.

10) 제14조(하도급대금의 직접 지급) ② 제1항에 따른 사유가 발생한 경우 원사업자에 대한 발주자의 대금지급채무와 수급사업자에 대한 원사업자의 하도급대금 지급채무는 그 범위에서 소멸한 것으로 본다.

④ 제1항에 따라 발주자가 해당 수급사업자에게 하도급대금을 직접 지급할 때에 발주자가 원사업자에게 이미 지급한 하도급금액은 빼고 지급한다.

이때, 원사업자의 경영 악화로 기업회생 결정이 이루어진 이후나, 하도급대금에 상당하는 금액에 압류 등이 이루어져 있다면 발주자는 자신의 대금지급 의무의 범위 안에서 다른 채권자와의 순위를 고려하여 수급사업자에 대한 하도급대금의 직접 지급 여부를 결정하게 됨.¹¹⁾

- 즉, 발주자로부터 공사를 수주한 원사업자가 공사의 일부를 수급사업자에게 도급하고, 공사를 마친 수급사업자가 발주자에게 직접 지급을 요청하면 원사업자의 발주자에 대한 공사대금채권 중에서 수급사업자의 직접 지급 요청 금액에 해당하는 채권은 소멸되는 것이 원칙임.

그런데 하도급대금의 직접 지급 사유가 발생하기 전에 원사업자의 제3의 채권자가 원사업자의 발주자에 대한 채권에 대해 압류 등을 신청하여 채권의 집행보전이 이루어지면, 그 이후에 발생한 하도급 공사대금의 직접 지급 사유에도 불구하고 그 집행보전된 채권은 소멸하지 않음.¹²⁾

11) 이와 관련하여 대법원은 2001다64769 판결 등에서 하도급대금에 대한 직접지급청구권이 있다는 이유만으로 하도급대금에 상당하는 원수급인(원사업자)의 도급인(발주자)에 대한 공사대금채권에 대한 채권양도가 있다고 보거나 그 공사대금채권에 대한 제3자의 압류 등 강제집행이 제한된다고 할 수는 없다고 판시하여 사실상 수급사업자가 발주자로부터 하도급대금을 직접 지급받는 것을 일부 제한하였음.

12) 예를 들어 원사업자의 발주자에 대한 공사대금채권이 10억원이고, 원사업자의 제3의 채권자가 8억원을 압류한 상황에서 공사를 마친 수급사업자가 3억원을 직접 지급할 것을 요청하였다면(직접 지급 요청이 압류 결정 이후 시점), 압류된 8억원에 해당하는 부분에 대해서는 직접 지급 청구권이 발생하지 않고, 나머지 2억원(10억원-8억원)의 부분에 대해서만 직접 지급청구권이 발생하므로 수급사업자는 3억원 중 2억원만 회수가 가능함.

- 특히, 현행법처럼 원사업자가 하도급대금의 2회분 이상을 지급하지 않은 때에는 이미 하도급대금 채권에 대한 법원의 압류 결정 등으로 인해 수급사업자 입장에서는 발주자에게 하도급대금을 직접 지급받기 어려운 상황일 가능성이 높으므로 개정안은 이러한 현실을 타개하기 위한 것임.
- 참고로 프랑스는 「하도급에 관한 법률(Loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la soustraitance)」¹³⁾에서 원사업자의 하도급대금 지급 불능으로부터 수급사업자를 보호하기 위하여 개정안의 취지와 유사한 장치로서 모든 공사에 직접지급과 직접소권 제도를 두고 있음.

이 중 직접소권은 채권자인 수급사업자가 자신의 채무자인 원사업자의 제3채무자(발주자)에 대한 채권을 자신의 이름으로 행사할 수 있는 권리임.

즉, 수급사업자는 발주자의 동의와 승인을 얻으면 직접소권을 행사할 수 있고, 다른 채권자들은 직접소권을 행사하는 수급사업자에게 대항할 수 없도록 함으로써 수급사업자의 하도급대금 청구권을 두텁게 보호하고 있음.

13) 프랑스의 해당 법률에 대한 검토는 아래의 두 가지 문헌을 참고함.

- 손계준, ‘프랑스 하도급법상 직접소권의 주요 내용과 시사점: 이해관계인과의 우열 문제를 중심으로’, 「경쟁저널」 제226호(2025년 2월), 공정경쟁연합회, pp. 66~81
- 박승국·이호일, ‘하도급대금 지급 안정성 확보방안 -하도급대금직접지급, 지급보증, 하도급대금 압류 금지’, 「건설정책리뷰」 2024-10(2025년 1월), 대한건설정책연구원, pp. 28~33

□ 다음으로, 개정안에서 신설하려는 제14조제1항제5호는 자금 사정이 열악한 수급사업자를 보호하려는 취지로 보임.

- 현행법 제13조제4항¹⁴⁾에 따라 원사업자는 수급사업자에게 하도급대금을 지급할 때 발주자로부터 받은 현금비율 미만으로 지급하여서는 아니됨.
- 원사업자가 발주자로부터 현금이나 단기어음 등으로 지급받고도 그 우월적 지위를 이용하여 수급사업자에게는 장기어음등으로 결제함으로써 수급사업자는 수취어음 할인 시 경제적 손실을 감당하여야 하고 부도의 위험도 커질 수 있는데 현행법은 이를 방지하기 위한 취지임.
- 개정안은 현행법에서 나아가 원사업자가 현금비율 미만으로 하도급대금을 지급할 경우 수급사업자가 요청하면 발주자가 하도급대금을 직접 지급하도록 함으로써 수급사업자의 자금 유통을 보장하려는 것임.
- 아울러 개정안은 발주자의 현금비율 미만으로 하도급대금을 지급하는 원사업자를 ‘자금 사정이 여의치 않은 사업자’로 간주함으로써 원사업자의 하도급대금의 지급 불능 가능성을 원천적으로 차단하는 효과도 있을 것으로 전망됨.

14) 제13조(하도급대금의 지급 등) ④ 원사업자가 수급사업자에게 하도급대금을 지급할 때에는 원사업자가 발주자로부터 해당 제조등의 위탁과 관련하여 받은 현금비율 미만으로 지급하여서는 아니 된다.

□ 다만, 개정안에 대해서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

- 첫째, 현행법은 공정한 하도급거래질서의 확립을 위하여 원사업자와 수급사업자를 규율하려는 것이 그 목적¹⁵⁾인데 개정안처럼 할 경우 다음과 같이 발주자 부담을 강화할 것으로 보임.

즉, 법 제14조제1항에 따라 발주자는 각호의 요건에 해당하면 의무적으로 수급사업자에게 하도급대금을 직접 지급하여야 하고, 이를 위반하면 제25조¹⁶⁾, 제25조의3¹⁷⁾, 제26조¹⁸⁾에 따라 각각 시정조치, 과징금, 영업정지 및 입찰참가 자격의 제한 등 조치가 가능함.

따라서 하도급대금의 직접 지급 사유를 완화하거나 추가하는 것은 발주자 부담의 증대로 이어질 수 있으며, 직접 지급은 발주자가 소수의 원사업자가 아닌 다수의 수급사업자에게 직접 하도급대금을 지급하는 것이므로 행정적 비용도 유발하게 됨.

이와 더불어 발주자는 직접적인 하도급계약의 당사자가 아님에도 불구하고

15) 이 법의 제1조에서도 ‘공정한 하도급거래질서를 확립하여 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호 보완하며 균형 있게 발전할 수 있도록 하는 것’을 목적으로 하고 있음.

16) 제25조(시정조치) ① 공정거래위원회는 (중략), 제14조부터 제16조까지(중략)의 규정을 위반한 발주자와 원사업자에 대하여 하도급대금 등의 지급, 공시의무의 이행 또는 공시내용의 정정, 법 위반행위의 중지, 특약의 삭제나 수정, 향후 재발방지, 그 밖에 시정에 필요한 조치를 명할 수 있다.

17) 제25조의3(과징금) ① 공정거래위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 발주자·원사업자 또는 수급사업자에 대하여 수급사업자에게 제조등의 위탁을 한 하도급대금이나 발주자·원사업자로부터 제조등의 위탁을 받은 하도급대금의 2배를 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

4. 제14조제1항 및 제3항을 위반한 발주자

18) 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) ② 공정거래위원회는 (중략) 제14조부터 제16조까지 (중략)의 규정을 위반한 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 그 위반 및 피해의 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 벌점을 부과하고, 그 벌점이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 「건설산업기본법」 제82조제1항제7호에 따른 영업정지, 그 밖에 하도급거래의 공정화를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 요청하여야 한다.

하고 직접 지급 제도로 인해 대금 지급 의무를 지게 되므로, 이는 원사업자가 하도급대금 지급을 하기 어렵거나 3자 간 합의가 있는 등 예외적인 경우로 한정하는 것이 타당하고, 개정안은 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 상황임에도 발주자가 대금을 부담하여야 하는 다소 불합리한 경우가 발생할 수 있다는 의견¹⁹⁾도 있음.

- 둘째, 하도급대금 직접 지급제도에 대한 비판으로서 계약자유 원칙 및 책임소재 측면에서의 문제 제기임.²⁰⁾

즉, 원사업자는 수급사업자가 수행한 공사에 하자가 발생하거나 공사 기간을 준수하지 못하는 등의 채무불이행이 발생한 경우에는 그 공사대금의 지급을 보류하는 등 계약의 동시이행의 항변권을 행사할 수 있어야 하는데, 개정안에 따르면 1회만 하도급대금이 지급되지 않더라도 수급사업자는 발주자에게 직접 대금 지급을 요청할 수 있음.

그러나 여기에는 지연지급이나 행정상 착오 등에 따른 미지급도 해당되므로 원사업자에 지나치게 불리한 상황이 야기될 수 있음.

또한, 직접 지급은 하도급계약 당사자와 대금 지급의 주체가 상이

19) 대한건설협회와 한국인터넷기업협회

20) 하도급대금 직접 지급제도에 대한 비판은 아래의 두 개 문헌을 참고함.

· 심재한, '하도급법상 하도급대금 직접 지급 청구권', 『경영법률』 제28권제1호(2017), 한국경영법률학회, p.333

· 박용석·김영덕·최석인, '하도급대금 직접지급제도의 문제점과 개선 방안', 『건설이슈포커스』 2016. 5. , 한국건설산업연구원, pp. 24~31

하여 법적 책임소재의 확정이 어려워 분쟁 발생의 가능성이 커질 수 있다는 지적도 있음.

아울러 하도급대금의 직접 지급 요건을 확대하면 원사업자의 대금 지급 권한을 축소시키므로 원사업자의 수급사업자에 대한 통제권 약화와 이로 인해 효율적인 공정·품질관리의 저하를 유발한다는 의견도 제기됨.

- 셋째, 개정안은 원사업자가 하도급대금을 지급할 때, 발주자로부터 받은 현금비율 미만으로 지급하는 경우도 수급사업자에게 직접 지급 청구권을 보장하고 있는데,

원사업자가 현금비율 미만으로 하도급대금을 지급하는 경우에 대해 현행법이 이미 강력한 처벌규정²¹⁾을 두고 있어 원사업자의 법 위반 유인이 적은 상황에서 이를 발주자의 하도급대금 직접 지급 사유로 추가하는 것이 입법효율적 측면에서 타당한지 논의할 필요가 있음.

또한, 원사업자의 법 위반행위를 근거로 발주자에게 하도급대금을 직접 지급하도록 의무를 부여하는 것은 불합리하다는 의견²²⁾도 고려할 필요가 있음.

□ 공정거래위원회는 지난 2025년 1월 ‘2025년 주요 업무 추진계획’을

21) 제25조의 시정조치. 제25조의3에 따른 과징금, 제26조에 따른 영업정지 및 입찰참가 자격의 제한 등

22) 대한건설협회

통해 하도급대금 지급 안정성 강화를 위한 종합 개선대책을 추진 하겠다는 계획을 발표하면서 발주자 직접 지급의 범위 확대에 대해서도 검토할 예정이라고 밝힘.

공정거래위원회는 이를 위해 금년 2월부터 전문가로 구성된 ‘하도급 대금 지급안정성 강화 태스크포스’를 발족하여 종합 개선대책을 마련하고 있으므로 해당 논의를 바탕으로 최종 의견을 제시하겠다는 입장임.

<하도급대금 지급안정성 강화 TF 전문가 현황>

성명	현 직위
정재훈	이화여대 법학전문대학원 교수
황태희	성신여대 법학과 교수
이 혁	부산대 법학전문대학원 교수
정종채	법무법인 정박 대표변호사
김민우	법무법인 봄 변호사
김남수	김&장법률사무소 변호사(대한상공회의소 추천)
황보운	법무법인 공정 대표변호사(중소기업중앙회 추천)
김민주	한국건설산업연구원 부연구위원(대한건설협회 추천)
박승국	대한건설정책연구원 선임연구위원(대한전문건설협회 추천)

3. 하도급대금 지급보증 면제제도 개선(제2207192호)

☐ 개정안은 원사업자의 수급사업자에 대한 하도급대금 지급보증 의무를 면제하는 요건을 현행보다 축소하여 법률에서 직접 규정 하려는 것임.

현행	개정안
제13조의2(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증) ① 건설위탁의 경우 원사업자는 계약체결일부터 30일 이내에 수급사업자에게 다음 각 호의 구분에 따라 해당 금액의 공사대금 지급을 보증(지급수단이 어음인 경우에는 만기일까지를, 어음 대체결제수단인 경우에는 하도급대금 상환기일까지를 보증기간으로 한다)하고, 수급사업자는 원사업자에게 계약금액의 100분의 10에 해당하는 금액의 계약이행을 보증하여야 한다. 다만, 원사업자의 재무구조와 공사의 규모 등을 고려하여 보증이 필요하지 아니하거나 보증이 적합하지 아니하다고 인	제13조의2(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>원사업자가 수급사업자에게 건설위탁을 하는 경우로서 1건 공사의 공사금액이 1천만원 이하인 경우</u> -----

현행	개정안
<u>정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는</u> 그러하지 아니하다. 1. ~ 3. (생략) ② ~ ⑩ (생략)	-----. 1. ~ 3. (현행과 같음) ② ~ ⑩ (현행과 같음)

□ 개정안은 현행 시행령²³⁾에서 규정하고 있는 하도급대금 지급보증 의무 면제 사유 중 ① 발주자-원사업자-수급사업자 삼자 간 하도급대금의 직접 지급 합의가 있는 경우, ② 하도급대금지급관리시스템을 활용하여 발주자가 원사업자의 계좌를 거치지 않고 수급사업자에게 직접 하도급대금을 지급하는 경우를 삭제하고 있음.

□ 개정안은 현행법상 지급보증 의무 면제 제도를 악용하는 일부 사례를 방지하고, 하도급대금에 대한 압류로부터 수급사업자의 권익을 보호할 수 있을 것으로 기대됨.

- 현행법에서는 삼자 간의 직접 지급 합의가 있는 경우 원사업자의 하도급대금 지급보증 의무를 면제하고 있으나, 실무적으로는 원사

23) 제8조(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증) ① 법 제13조의2제1항 각 호 외의 부분 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 원사업자가 수급사업자에게 건설위탁을 하는 경우로서 1건 공사의 공사금액이 1천만원 이하인 경우
2. 삭제
3. 하도급계약 체결일부터 30일 이내에 법 제14조제1항제2호에 따른 합의를 한 경우
4. 하도급대금의 지급을 전자적으로 관리하기 위하여 운영되고 있는 시스템(이하 “하도급대금지급관리 시스템”이라 한다)을 활용하여 발주자가 원사업자 명의의 계좌를 거치지 아니하고 수급사업자에게 하도급대금을 지급하는 경우

업자가 발주자로부터 대금 지급에 관한 명시적·묵시적 위임을 받아 발주자 직접 지급 합의에도 불구하고 원사업자가 수급사업자에게 하도급대금을 지급하는 방식으로 계약을 진행하여 하도급대금 지급보증 의무만 회피하는 사례가 발생하고 있음.²⁴⁾

개정안은 발주자의 지불 능력을 고려할 때, 지급보증 제도가 발주자의 직접 지급에 비하여 하도급대금 지급 가능성이 높음에도 불구하고 거래상 열위적 지위에 있는 수급사업자는 원사업자에게 지급보증을 적극적으로 요구하기 어려운 현실도 반영한 것으로 보임.

- 다음으로 개정안에서 삭제하려는 요건인 ① 직접 지급 합의가 있는 경우 또는 ② 하도급대금지급관리시스템을 활용하여 발주자가 원사업자의 계좌를 거치지 않고 수급사업자에게 직접 하도급대금을 지급하는 경우는 모두 발주자가 수급사업자에게 하도급대금을 직접 지급하는 것인데,

직접 지급의 경우라도 수급사업자의 발주자에 대한 하도급대금 직접 지급 요청이 원사업자에 대한 공사대금채권 압류 결정 이후인 경우에는 수급사업자가 하도급대금을 지급받을 수 없는 위험이

24) 대표적으로 2023년 발주자 직접 지급 합의에도 불구하고 원사업자인 (주)대명수안이 발주자인 (주)대명종합건설로부터 수급사업자들에 대한 하도급대금 지급의 묵시적·명시적 위임을 받고, 공사대금을 원사업자인 (주)대명수안이 지급하였음. 이는 발주자 직접 지급 합의와 지급보증 의무 모두를 회피한 것으로서 이에 대해 공정거래위원회는 시정명령과 3억원의 과징금을 부과하였음.

있으므로 개정안처럼 이를 지급보증 면제 사유에서 삭제하면 발주자 직접 지급보다는 지급보증 제도를 장려하게 됨으로써 궁극적으로 수급사업자를 보호하는 데 긍정적 영향을 줄 것으로 기대됨.

□ 다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점도 고려할 필요가 있음.

- 먼저 발주자 직접 지급 합의에도 불구하고 지급보증을 의무화할 경우 원사업자의 입장에서는 발주자가 하도급대금을 직접 지급하는데도 하도급대금 지급을 보장하여야 하고, 보증수수료까지 부담해야 하는 다소 불합리한 상황이 발생할 수 있음.
- 다음으로 현행법 제14조제2항25)에 따라 발주자가 하도급대금을 직접 지급하는 경우에는 수급사업자에 대한 원사업자의 하도급대금 지급채무가 소멸하는데, 이러한 상황에서 원사업자에게 대금지급의 보증의무를 부여하는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요함.
- 마지막으로 수급사업자가 원사업자에 대한 제3의 채권자의 압류로부터 자신의 하도급대금을 지킬 수 있도록 하는 것이 개정안의 궁극적인 목적이므로 이를 달성할 수 있는 다른 정책수단도 함께 모색할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

25) 제14조(하도급대금의 직접 지급) ② 제1항에 따른 사유가 발생한 경우 원사업자에 대한 발주자의 대금지급채무와 수급사업자에 대한 원사업자의 하도급대금 지급채무는 그 범위에서 소멸한 것으로 본다.

즉, 개정안은 위 목적 달성을 위해 지급보증 제도를 보다 강화하는 방식으로 접근하고 있는데, 수급사업자의 하도급대금에 대해서는 제3의 채권자의 압류에 대항할 수 있는 법적 근거를 마련하는 방법도 고려할 수 있을 것으로 봄.²⁶⁾

- 한편, 공정거래위원회는 공공 발주의 경우 민간 발주와 달리 발주자 지급 불능 등을 상정하기 어려운 점 등을 종합적으로 고려하여 앞서 언급된 태스크포스 논의를 통해 최종적인 의견을 제시하겠다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5109

26) 이와 관련하여 원사업자의 도급 금액 중 수급사업자에게 지급하여야 할 하도급대금에 대해서는 압류 등을 금지하도록 하는 개정안 [이강일의원안(2209203), 강준현의원안(2209345)] 이 우리 위원회에 계류 중임.