



제433회국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

건설산업기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 시·도지사의 불법하도급 조사 권한 확대 및
불법하도급에 대한 과징금 상향 》
■ 염태영의원 대표발의(의안번호 제2216696호)

2026. 4.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 곽현준

목 차

I . 염태영의원 대표발의(제2216696호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 시·도지사의 불법하도급 조사 권한 확대(안 제49조제1항)	3
나. 불법하도급에 대한 과징금 상향(안 제82조제2항)	11

I. 염태영의원 대표발의(제2216696호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 염태영의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 10.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 11.

2. 제안이유 및 주요내용

건설공사 불법하도급은 과도한 공사비 삭감과 이에 따른 부실시공을 초래하여 건축물 붕괴 등 대형사고로 이어짐으로써 국민의 안전을 위협하고 있으며, 특히 음성적으로 이루어지는 특성상 임금체불 방지 대책 중 하나인 ‘발주자직접지급제’ 등 기존 정부 대책의 실효적 집행을 무력화하고 있어 철저한 관리·감독과 강력한 경제적 제재의 필요성이 제기되고 있습니다.

불법하도급의 관리·감독에는 현장과 가장 밀접한 지방자치단체의 역할이 중요하나, 현재 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체에 등록된 건설사업자에 대해서만 관리·감독 권한을 가지고 있어, 관할구역 내에서 시공 중이더라도 다른 지방자치단체에 등록되어 있는 건설사업자에 대해서는 관리·감독을 할 수 없는 상황입니다.

또한, 현행법은 불법하도급을 한 건설사업자에 대하여 하도급대금의 최대 30%에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있도록 하고 있

으나, 해당 금액 수준이 불법하도급을 억제하기에 부족하다는 지적이 있습니다.

이에, 지방자치단체의 장이 관할구역 내에서 시공하는 건설사업자의 불법하도급 행위를 조사할 수 있도록 하고, 불법하도급에 대한 과징금 상한을 현행 하도급대금의 최대 30%에서 60%로 상향함으로써 불법하도급에 대한 관리·감독과 경제적 제재를 강화하려는 것입니다(안 제49조제1항 및 제82조제2항).

3. 검토의견

가. 시·도지사의 불법하도급 조사 권한 확대(안 제49조제1항)

개정안은 지방자치단체의 장이 관할구역에서 건설공사를 시공하는 건설사업자의 불법하도급 행위(제25조제2항 및 제29조제1항부터 제5항까지의 규정 위반¹⁾)에 대해 조사할 수 있도록 하려는 것임.

1) 「건설산업기본법」

제25조(수급인 등의 자격 제한) ② 수급인은 제16조의 시공자격을 갖춘 건설사업자에게 하도급하여야 한다.

제29조(건설공사의 하도급 제한) ① 건설사업자는 도급받은 건설공사의 전부 또는 대통령령으로 정하는 주요 부분의 대부분을 다른 건설사업자에게 하도급할 수 없다. 다만, 건설사업자가 도급받은 공사를 대통령령으로 정하는 바에 따라 계획, 관리 및 조정하는 경우로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 2인 이상에게 분할하여 하도급하는 경우에는 예외로 한다.

② 수급인은 그가 도급받은 전문공사를 하도급할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 요건을 모두 충족한 경우에는 건설공사의 일부를 하도급할 수 있다.

1. 발주자의 서면 승낙을 받을 것
2. 공사의 품질이나 시공상의 능률을 높이기 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당할 것(종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 전문공사를 도급받은 경우에 한정한다)

③ 하수급인은 하도급받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하도급할 수 있다.

1. 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 하도급받은 경우로서 그가 하도급받은 건설공사 중 전문공사에 해당하는 건설공사를 그 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자에게 다시 하도급하는 경우(발주자가 공사품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우에 한정한다)
2. 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 하도급받은 경우로서 다음 각 목의 요건을 모두 충족하여 하도급받은 전문공사의 일부를 그 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자에게 다시 하도급하는 경우

가. 공사의 품질이나 시공상의 능률을 높이기 위하여 필요한 경우로서 국토교통부령으로 정하는 요건에 해당할 것

나. 수급인의 서면 승낙을 받을 것

④ 건설사업자는 1건 공사의 금액이 10억원 미만인 건설공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사의 일부를 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자에게 하도급할 수 없다.

⑤ 제16조제1항제1호부터 제3호까지에 따라 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 종합공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사를 하도급할 수 없다. 다만, 발주자가 공사의 품질이나 시공상의 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면 승낙한 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 그 건설공사의 일부를 하도급할 수 있다.

현행	개정안
제49조(건설사업자의 실태조사 등) ① 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장(제91조제1항에 따라 위임받은 사무를 처리하기 위하여 필요한 <u>경우에만</u> 해당한다. 이하 이 조에서 같다)은 등록기준에의 적합 여부, 하도급의 적정성, 성실시공 여부 등을 판단하기 위하여 필요하다고 인정하면 기간을 정하여 건설사업자로부터 그 업무, 재무관리 상태, 시공 상태 등에 관한 보고를 받을 수 있고, 소속 공무원으로 하여금 대통령령으로 정하는 바에 따라 건설사업자의 경영실태를 조사하게 하거나 공사 시공에 필요한 자재 또는 시설을 검사하게 할 수 있다.	제49조(건설사업자의 실태조사 등) ① ----- ----- ----- <u>경우 또는 관할구역에서 건설공사를 시공하는 건설사업자의 제25조제2항 및 제29조제1항부터 제5항까지에 따른 하도급 제한의 위반행위에 대한 조사를 위하여 필요한 경우에만</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
② ~ ⑦ (생략)	② ~ ⑦ (현행과 같음)

현행법 제49조제1항2)에 따른 지방자치단체의 장의 ‘불법하도급 조사’

2) 「건설산업기본법」

제49조(건설사업자의 실태조사 등) ① 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장(제91조제1항에 따라 위임받은 사무를 처리하기 위하여 필요한 경우에만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)은 등록기준에의 적합 여부, 하도급의 적정성, 성실시공 여부 등을 판단하기 위하여 필요하다고 인정하면 기간을 정하여 건설사업자로부터 그 업무, 재무관리 상태, 시공 상태 등에 관한 보고를 받을 수 있고, 소속 공무원으로 하여금 대통령령으로 정하는 바에 따라 건설사업자의 경영실태를 조사하게 하거나 공사 시공에 필요한 자재 또는 시설을 검사하게 할 수 있다.

② 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 필요한 때에는 공인회계사, 세무사 또는 국토교통부령으로 정하는 요건을 갖춘 전문경영진단기관으로 하여금 건설사업자의 재무관리상태를 진단하게 할 수 있다.

1. 제1항에 따른 건설사업자의 경영실태를 조사하기 위한 경우
2. 건설사업자 또는 제9조에 따른 건설업 등록을 하려는 자가 건설업 등록기준에 적합한지 여부를 확인하기 위한 경우

③ 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 건설사업자의 경영실태를 조사하기 위하여 필요하다고 인정하면 건설공사의 발주자, 「건설기술 진흥법」 제2조제9호에 따

관련 규정을 살펴보면,

지방자치단체의 장은 국토교통부장관으로부터 위임받은 사무를 처리하기 위하여 필요한 경우에는 ‘하도급의 적정성’을 판단하기 위하여 건설사업자로부터 보고를 받을 수 있고, 소속 공무원으로 하여금 건설사업자의 경영실태 등을 조사하게 하거나 공사 시공에 필요한 자재 또는 시설을 검사하게 할 수 있음.

또한, 현행법 제91조제1항3)에 따라 국토교통부장관으로부터 시·도

른 건설엔지니어링사업자, 그 밖에 건설공사 관계 기관(이하 이 조에서 “건설공사 관계 기관 등”이라 한다)에 대하여 건설공사의 시공 상황에 관한 자료를 제출할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 건설공사 관계 기관등은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

④ 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 조사를 하려면 조사 시작 7일 전까지 조사 일시, 조사 이유 및 조사 내용 등 조사계획을 미리 조사대상자에게 알려야 한다. 다만, 긴급한 경우나 사전에 알리면 증거인멸 등으로 조사 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우에는 미리 알리지 아니할 수 있다.

⑤ 제1항에 따라 조사 또는 검사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여 주어야 하고, 조사 관련 장소에 출입할 때에는 성명, 출입시간, 출입 목적 등이 표시된 문서를 관계인에게 주어야 한다.

⑥ 국토교통부장관은 지방자치단체의 장에게 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 실태조사 등의 조치를 명할 수 있고, 그 조치 결과를 보고할 것을 요구할 수 있다.

⑦ 제1항 및 제6항에도 불구하고 국토교통부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 연 1회 이상 건설사업자의 경영실태 조사를 실시하거나, 지방자치단체의 장에게 조사를 실시하여 그 결과를 보고하도록 요구하여야 한다.

3) 「건설산업기본법」

제91조(권한의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 국토교통부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)에게 위임할 수 있다.

「건설산업기본법 시행령」

제86조(권한의 위임 등) ① 국토교통부장관은 법 제91조제1항에 따라 건설사업자 등에 관한 다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다.

9. 법 제82조에 따른 영업정지 또는 과징금의 부과. 다만, 법 제82조제2항제5호에 해당하는 경우로서 「건설기술 진흥법」 제67조제3항에 따른 중대건설현장사고가 발생한 경우로서 같은 법 제68조제1항에 따라 국토교통부장관이 건설사고조사위원회를 구성·운영한 경우에 대한 처분 권한은 제외한다.

10. 법 제83조에 따른 건설업등록말소 또는 영업정지. 다만, 법 제83조제10호에 해당하는 경우로서 「건설기술 진흥법」 제67조제3항에 따른 중대건설현장사고가 발생한 경우로서

지사에게 위임된 ‘불법하도급 관련 사무’는 ①불법하도급에 대한 영업 정지 또는 과징금 부과(제91조제1항제9호), ②불법하도급에 따른 건설업 등록말소 또는 영업정지(제91조제1항제10호), ③불법하도급에 따른 건설업 등록말소 등의 공고 및 통지(제91조제1항제10호의2), ④불법하도급에 따른 영업정지, 과징금 부과 또는 등록말소 처분 시 청문(제91조제1항제11호)이 해당됨.

같은 법 제68조제1항에 따라 국토교통부장관이 건설사고조사위원회를 구성·운영한 경우에 대한 처분 권한은 제외한다.

10의2. 법 제85조의3에 따른 건설업등록말소 등의 공고 및 통지

11. 법 제86조의 규정에 의한 청문

「건설산업기본법」

제82조(영업정지 등) ② 국토교통부장관은 건설사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년 이내의 기간을 정하여 그 건설사업자(제5호의 경우 중 하도급인 경우에는 그 건설사업자와 수급인을, 다시 하도급한 경우에는 그 건설사업자와 다시 하도급한 자를 말한다)의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 그 위반한 공사의 도급금액(제3호·제6호 또는 제7호의 경우에는 하도급금액을 말한다)의 100분의 30에 상당하는 금액(제5호의 경우에는 5억원) 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

3. 제25조제2항 및 제29조제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 하도급 제한을 위반한 경우

제83조(건설업의 등록말소 등) 국토교통부장관은 건설사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 건설사업자(제10호의 경우 중 하도급인 경우에는 그 건설사업자와 수급인을, 다시 하도급한 경우에는 그 건설사업자와 다시 하도급한 자를 말한다)의 건설업 등록을 말소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호, 제2호의2, 제3호의2, 제3호의3, 제4호부터 제8호까지, 제8호의2, 제12호 또는 제13호에 해당하는 경우에는 건설업 등록을 말소하여야 한다.

7. 제29조제1항부터 제3항까지 중 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하여 제82조제2항제3호에 따라 영업정지처분 또는 과징금 부과처분을 받고 그 처분을 받은 날부터 5년 이내에 이를 다시 2회 이상 위반한 경우

제85조의3(등록말소 등의 공고) ① 국토교통부장관은 제81조, 제82조, 제82조의2, 제83조 및 제101조에 따라 건설사업자에 대하여 시정명령, 영업정지, 등록말소 또는 과태료 부과처분을 하면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 공고하고, 공고 사실을 본인에게 알려야 한다.

제86조(청문) 국토교통부장관은 제82조, 제82조의2 또는 제83조에 따라 영업정지, 과징금 부과 또는 등록말소를 하려면 청문을 하여야 한다. 다만, 건설사업자의 폐업으로 제83조제12호에 해당하여 등록말소를 하려는 경우에는 청문을 하지 아니한다.

【 시·도지사에게 위임된 불법하도급 관련 사무 현황 】

구 분	위임 사무
제91조 제1항 제9호	○법 제82조에 따른 <u>영업정지 또는 과징금</u>의 부과 제82조(영업정지 등) ② 국토교통부장관은 <u>건설사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년 이내</u>의 기간을 정하여 그 건설사업자(제5호의 경우 중 하도급인 경우에는 그 건설사업자와 수급인을, 다시 하도급한 경우에는 그 건설사업자와 다시 하도급한 자를 말한다)의 <u>영업정지</u>를 명하거나 영업정지를 갈음하여 그 위반한 공사의 <u>도급금액(제3호·제6호 또는 제7호의 경우에는 하도급금액을 말한다)의 100분의 30에 상당하는 금액(제5호의 경우에는 5억원) 이하의 과징금</u>을 부과할 수 있다. 3. 제25조제2항 및 제29조제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 <u>하도급 제한을 위반한 경우</u>
제91조 제1항 제10호	○법 제83조에 따른 <u>건설업등록말소 또는 영업정지</u> 제83조(건설업의 등록말소 등) 국토교통부장관은 <u>건설사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면</u> 그 건설사업자(제10호의 경우 중 하도급인 경우에는 그 건설사업자와 수급인을, 다시 하도급한 경우에는 그 건설사업자와 다시 하도급한 자를 말한다)의 <u>건설업 등록을 말소</u>하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호, 제2호의2, 제3호의2, 제3호의3, 제4호부터 제8호까지, 제8호의2, 제12호 또는 제13호에 해당하는 경우에는 건설업 등록을 말소하여야 한다. 7. 제29조제1항부터 제3항까지 중 어느 하나에 해당하는 <u>위반행위</u>를 하여 제82조제2항제3호에 따라 영업정지처분 또는 과징금 부과처분을 받고 그 처분을 받은 날부터 5년 이내에 이를 다시 2회 이상 위반한 경우
제91조 제1항 제10호 의2	○법 제85조의3에 따른 <u>건설업등록말소 등의 공고 및 통지</u> 제85조의3(등록말소 등의 공고) ① 국토교통부장관은 제81조, 제82조, 제82조의2, 제83조 및 제101조에 따라 건설사업자에 대하여 시정명령, <u>영업정지, 등록말소 또는 과태료 부과처분</u> 등을 하면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 <u>그 내용을 공고하고, 공고 사실을 본인에게 알려야</u> 한다.
제91조 제1항 제11호	○법 제86조의 규정에 의한 <u>청문</u> 제86조(청문) 국토교통부장관은 제82조, 제82조의2 또는 제83조에 따라 <u>영업정지, 과징금 부과 또는 등록말소</u>를 하려면 <u>청문</u>을 하여야 한다. 다만, 건설사업자의 폐업으로 제83조제12호에 해당하여 등록말소를 하려는 경우에는 청문을 하지 아니한다.

이를 종합하면, 현행법 제41조제1항 및 제91조제1항에 따라, 시·도지사는 국토교통부장관으로부터 불법하도급에 대한 영업정지 또는 과징금 부과 등의 사무를 위임받아 수행하고, 동 사무의 처리를 위하여 하도급의 적정성을 판단하기 위한 조사를 할 수 있음.

그런데, 건설사업자의 시공 현장이 건설업을 등록⁴⁾한 시·도의 범위를 벗어난 경우 등록관청이 아닌 시·도지사가 해당 관할구역에서 건설공사를 수행하는 건설사업자를 조사할 수 있는지 여부에 대하여 시·도차원의 법령 해석 요청이 있었고,

국토교통부와 법제처⁵⁾는 건설업 등록관청이 아닌 시·도지사는 현행법

4) 「건설산업기본법」

제9조(건설업 등록 등) ① 건설업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 업종별로 국토교통부장관에게 등록을 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 건설공사를 업으로 하려는 경우에는 등록을 하지 아니하고 건설업을 할 수 있다.

「건설산업기본법」

제91조(권한의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 국토교통부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)에게 위임할 수 있다.

「건설산업기본법 시행령」

제86조(권한의 위임 등) ① 국토교통부장관은 법 제91조제1항에 따라 건설사업자 등에 관한 다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다.

1. 제9조에 따른 건설업 등록 신청의 접수 및 신청 내용의 확인

5) 법제처 법령해석사례(안전번호 17-0690, 회신일자 2018.3.28.)

서울특별시 - 등록관청이 아닌 지방자치단체의 장이 특정 건설업자의 구체적인 위법사실을 강제조사할 수 있는지 여부 등(「건설산업기본법」 제49조 등 관련)

1. 질의요지

가. 건설업 등록관청이 아닌 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체의 관할구역에서 건설공사를 수행하는 특정 건설업자가 「건설산업기본법」에 따른 하도급 관련 규정을 위반하거나 부실시공을 하였는지 여부 등을 판단하기 위하여 같은 법 제49조제1항을 근거로 해당 건설업자로부터 보고를 받거나 경영실태를 조사할 수 있는지?

나. 건설업 등록관청이 아닌 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체의 관할구역에서 건설공

제49조제1항을 근거로 건설업자로부터 보고를 받거나 경영실태를 조사할 수 없는 것으로 회답한 바 있음.

사를 수행하는 특정 건설업자가 「건설산업기본법」에 따른 하도급 관련 규정을 위반하거나 부실시공을 하였는지를 발견하기 위하여 같은 법 제83조의2제1항을 근거로 해당 건설업자를 조사할 수 있는지?

다. 건설업 등록관청이 아닌 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체의 관할구역에서 건설공사를 수행하는 건설업자의 전반적인 하도급 실태를 「건설산업기본법」 제49조제1항을 근거로 조사할 수 있는지?

※ 질의배경

- 서울특별시는 등록관청이 아닌 경우에도 건설업자의 구체적인 하도급 규정 위반 사실 등에 대하여 조사할 수 있는지에 대하여 국토교통부에 질의함.
- 국토교통부에서 등록관청이 아닌 지방자치단체의 장은 건설업자의 구체적인 하도급 규정 위반 사실 등에 대하여 조사할 수 없다고 회신하자, 이에 서울특별시에서 이견이 있어 해석을 요청한 사안임.

2. 회답

가. 질의 가에 대하여: 건설업 등록관청이 아닌 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체의 관할구역에서 건설공사를 수행하는 특정 건설업자가 「건설산업기본법」에 따른 하도급 관련 규정을 위반하거나 부실시공을 하였는지 여부 등을 판단하기 위하여 「행정조사기본법」 제5조 단서에 따라 자발적인 협조를 얻어 조사를 실시하는 것은 별론으로 하고, 「건설산업기본법」 제49조제1항을 근거로 해당 건설업자로부터 보고를 받거나 경영실태를 조사할 수는 없습니다.

나. 질의 나에 대하여: 건설업 등록관청이 아닌 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체의 관할구역에서 건설공사를 수행하는 특정 건설업자가 「건설산업기본법」에 따른 하도급 관련 규정을 위반하거나 부실시공을 하였는지를 발견하기 위하여 「행정조사기본법」 제5조 단서에 따라 자발적인 협조를 얻어 조사를 실시하는 것은 별론으로 하고, 「건설산업기본법」 제83조의2제1항을 근거로 해당 건설업자를 조사할 수는 없습니다.

다. 질의 다에 대하여: 등록관청이 아닌 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체의 관할구역에서 건설공사를 수행하는 건설업자의 전반적인 하도급 실태를 「행정조사기본법」 제5조 단서에 따라 자발적인 협조를 얻어 조사를 실시하는 것은 별론으로 하고, 「건설산업기본법」 제49조제1항을 근거로 조사할 수 없습니다.

※ 법제처 법령해석의 효력 등에 대한 안내

법제처 법령해석은 행정부 내부에서 법령의 집행과 행정의 운영을 위해 통일성 있는 법령해석의 지침을 제시하는 제도로서, 법원의 확정판결과 같은 '법적 기속력'은 없습니다. 따라서 법령 소관 중앙행정기관 등이 구체적인 사실관계 등을 고려해 다르게 집행하는 경우도 있다는 점을 알려드립니다.

또한 법제처 법령해석은 '법령해석 당시'의 법령을 대상으로 한 것이므로, 법령해석 후 해석대상 법령이 개정되는 등 법령해석과 관련된 법령의 내용이 변경된 경우 종전 법령에 대한 법령해석의 내용이 현행 법령과 맞지 않을 수 있으므로 현행 법령을 참고하시기 바랍니다.

아울러 「헌법」 제 101조에 따라 사법권은 법원에 속하므로 「법제업무운영규정」 제26조제8항제2호 및 같은 조 제11항제2호에서는 '정립된 판례'가 있는 경우 법제처가 법령해석을 할 수 없다고 규정하고 있습니다. 따라서 법제처 법령해석과 다른 내용의 법원의 확정판결이 있는 경우 법원의 확정판결을 참고하시기 바랍니다.

이에 따르면, 건설사업자가 등록관청의 관할구역이 아닌 곳에서 건설공사를 수행하는 경우에는 불법하도급 여부에 대한 실효성 있는 조사가 현실적으로 어려운 측면이 있어 보임.

이에 개정안은 등록관청이 아닌 시·도지사도 관할구역에서 건설공사를 시공하는 건설사업자의 불법하도급(제25조제2항 및 제29조제1항부터 제5항까지에 따른 하도급 제한의 위반) 행위에 대한 조사를 위하여 필요한 경우에는 해당 건설사업자에 대한 조사를 할 수 있게 하려는 것으로,

현행법에 따른 불법하도급 행위 조사 규정의 미비점을 보완하고, 이를 통해 불법하도급을 근절하려는 타당한 입법취지로 보임.

국토교통부는 현행법의 경우 건설업 등록지의 시·도지사가 타 지역의 현장을 직접 관리하기 곤란하고, 건설현장 불법하도급은 지역 내 건설안전과 깊은 관련이 있으므로, 개정안과 같이 건설현장 소재지의 시·도지사에게 조사 권한을 부여할 필요가 있다는 입장임.

개정안은 불법하도급 행위에 대한 영업정지 대체 과징금의 상한을 그 위반한 공사 도급금액의 100분의 30에서 100분의 60으로 상향하려는 것임.

– 11 –

현행법 제82조제2항6)은 건설사업자가 ①현행법 제16조7)를 위반하여

6) 「건설산업기본법」

제82조(영업정지 등) ② 국토교통부장관은 건설사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년 이내의 기간을 정하여 그 건설사업자(제5호의 경우 중 하도급인 경우에는 그 건설사업자와 수급인을, 다시 하도급한 경우에는 그 건설사업자와 다시 하도급한 자를 말한다)의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 그 위반한 공사의 도급금액(제3호·제6호 또는 제7호의 경우에는 하도급금액을 말한다)의 100분의 30에 상당하는 금액(제5호의 경우에는 5억원) 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

1. 제16조를 위반하여 건설공사를 도급 또는 하도급받은 경우
2. 제28조의2제1항을 위반하여 건설공사를 직접 시공하지 아니한 경우
3. 제25조제2항 및 제29조제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 하도급 제한을 위반한 경우
4. 제47조제2항에 따른 공사금액의 하한에 미달하는 공사를 도급받은 경우
5. 고의나 과실로 건설공사를 부실하게 시공한 경우
6. 제29조의2제1항에 따른 하수급인에 대한 관리의무를 이행하지 아니한 경우(하수급인이 제3호에 따른 영업정지 등의 처분을 받은 경우로서 그 위반행위를 지시·공모한 사실이 확인된 경우만 해당한다)
7. 제29조의3제5항을 위반하여 수급인이 하도급 참여제한 중에 있는 건설사업자에게 하도급을 하거나, 건설사업자가 하도급 참여제한 기간 중에 하도급을 받은 경우

7) 「건설산업기본법」

제16조(건설공사의 시공자격) ① 건설공사를 도급받으려는 자는 해당 건설공사를 시공하는 업종을 등록하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 건설업종을 등록하지 아니하고도 도급받을 수 있다.

1. 2개 업종 이상의 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 도급받는 경우
2. 전문공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자가 전문공사에 해당하는 부분을 시공하는 조건으로 하여, 종합공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자가 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하는 공사를 공동으로 도급받는 경우
3. 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 2개 이상의 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 공정관리, 하자책임 구분 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 공동으로 도급받는 경우
4. 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 제8조제2항에 따라 시공 가능한 시설물을 대상으로 하는 전문공사를 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 도급받는 경우. 다만, 공사예정금액(「부가가치세법」에 따른 부가가치세와 발주자가 제공한 재료비를 포함한다)이 4억 3천만원 미만인 전문공사를 원도급받는 경우는 제외한다.
5. 제9조제1항에 따라 등록한 업종에 해당하는 건설공사(제1호, 제3호 및 제4호에 해당하는 건설공사를 포함한다)와 그 부대공사를 함께 도급받는 경우
6. 제9조제1항에 따라 등록한 업종에 해당하는 건설공사를 이미 도급받아 시공하였거나 시공 중인 건설공사의 부대공사로서 다른 건설공사를 도급받는 경우
7. 발주자가 공사품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정한 경우로서 기술적 난이도, 공사를 구성하는 전문공사 사이의 연계 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우

② 제1항제5호 및 제6호에 따른 부대공사는 주된 공사에 따르는 종된 공사로 그 범위와 기준은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항제1호, 제3호 및 제4호에 따라 종합공사 또는 전문공사를 도급받아 시공하기 위해서는 도급계약을 체결하기 전(입찰계약의 경우에는 입찰참가 등록마감일까지를 말한다)에 해당 공사를 시공하는 업종의 등록기준을 갖추어야 하고, 이를 시공 중에는 유지하여야 한다. 다만, 2개 업종 이상의 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 하도급받는 경우에는 그러하지 아니하며, 제3호의 경우에는 공동수급체 구성원들이 공동으로 필요한 등록기준을 갖춘 경우 충족한 것으로 본다.

④ 제3항의 등록기준 구비에 관한 세부절차 및 방법 등은 국토교통부령으로 정한다.

건설공사를 도급 또는 하도급받은 경우(제1호), ②제28조의2제1항8)을 위반하여 건설공사를 직접 시공하지 아니한 경우(제2호), ③제25조제2항 및 제29조제1항부터 제5항까지9)의 규정에 따른 하도급 제한을 위반한 경우(제3호) 등(제4호부터 제7호까지)에는 국토교통부장관으로 하여금 1년 이내의 영업정지를 명하거나, 영업정지에 갈음하여 그 위반한 공사의

8) 「건설산업기본법」

제28조의2(건설공사의 직접 시공) ① 건설사업자는 1건 공사의 금액이 100억원 이하로서 대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사의 도급금액 산출 내역서에 기재된 총 노무비 중 대통령령으로 정하는 비율에 따른 노무비 이상에 해당하는 공사를 직접 시공하여야 한다. 다만, 그 건설공사를 직접 시공하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 직접 시공하지 아니할 수 있다.

9) 「건설산업기본법」

제25조(수급인 등의 자격 제한) ② 수급인은 제16조의 시공자격을 갖춘 건설사업자에게 하도급하여야 한다.

제29조(건설공사의 하도급 제한) ① 건설사업자는 도급받은 건설공사의 전부 또는 대통령령으로 정하는 주요 부분의 대부분을 다른 건설사업자에게 하도급할 수 없다. 다만, 건설사업자가 도급받은 공사를 대통령령으로 정하는 바에 따라 계획, 관리 및 조정하는 경우로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 2인 이상에게 분할하여 하도급하는 경우에는 예외로 한다.

② 수급인은 그가 도급받은 전문공사를 하도급할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 요건을 모두 충족한 경우에는 건설공사의 일부를 하도급할 수 있다.

1. 발주자의 서면 승낙을 받을 것
2. 공사의 품질이나 시공상의 능률을 높이기 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당할 것(종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 전문공사를 도급받은 경우에 한정한다)

③ 하수급인은 하도급받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하도급할 수 있다.

1. 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 하도급받은 경우로서 그가 하도급받은 건설공사 중 전문공사에 해당하는 건설공사를 그 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자에게 다시 하도급하는 경우(발주자가 공사품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우에 한정한다)
2. 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 하도급받은 경우로서 다음 각 목의 요건을 모두 충족하여 하도급받은 전문공사의 일부를 그 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자에게 다시 하도급하는 경우

가. 공사의 품질이나 시공상의 능률을 높이기 위하여 필요한 경우로서 국토교통부령으로 정하는 요건에 해당할 것

나. 수급인의 서면 승낙을 받을 것

④ 건설사업자는 1건 공사의 금액이 10억원 미만인 건설공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사의 일부를 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자에게 하도급할 수 없다.

⑤ 제16조제1항제1호부터 제3호까지에 따라 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 종합공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사를 하도급할 수 없다. 다만, 발주자가 공사의 품질이나 시공상의 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면 승낙한 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 그 건설공사의 일부를 하도급할 수 있다.

하도급금액의 ‘100분의 30’에 상당하는 금액[제5호(고의나 과실로 건설공사를 부실하게 시공)의 경우에는 5억원] 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있음.

동 과징금 부과 요건 중 제3호는 제25조제2항 및 제29조제1항부터 제5항까지의 하도급 제한을 위반한 불법하도급 행위로,

개정안은 제3호의 불법하도급 행위에 대해서는 하도급금액의 ‘100분의 60’에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하여, 불법하도급 행위에 대한 영업정지 대체 과징금의 상한을 현행의 2배로 상향하고 있음.

건설공사 불법하도급은 과도한 공사비 삭감으로 이어지고 이로 인해 부실시공과 건설사고를 초래하는 원인으로 지적되고 있으나,

하도급 금지 규정 위반에 대한 영업정지 또는 과징금 부과 처분 현황을 살펴보면, 최근 5년 동안 1,161건, 연간 175~292건의 영업정지 또는 과징금 부과 처분이 있었음.

【하도급금지 위반에 따른 영업정지 및 과징금 부과 처분 현황】

(단위: 건)

구 분		계	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
합 계		1,161	175	220	227	248	292
영업정지	소계	325	60	76	48	67	74
	일괄하도급 (제29조제1항)	19	5	3	1	4	6
	동일업종간 하도급 ((舊)제29조제2항)	8	5	1	1	1	-
	전문공사 하도급 (제29조제2항)	23	-	4	5	6	8
	재하도급 (제29조제3항)	21	3	4	6	3	5
	소규모 하도급 (제29조제4항)	6	-	-	2	2	2
	전문업자 도급 종합공사 하도급(제29조제5항)	-	-	-	-	-	-
	무등록 (재)하도급 (제25조제2항)	252	48	65	34	51	54
과징금	소계	836	115	144	179	181	218
	일괄하도급 (제29조제1항)	23	7	9	2	4	2
	동일업종간 하도급 ((舊)제29조제2항)	8	3	3	2	-	-
	전문공사 하도급 (제29조제2항)	151	5	46	42	27	31
	재하도급 (제29조제3항)	60	10	7	10	17	16
	소규모 하도급 (제29조제4항)	38	-	3	14	3	18
	전문업자 도급 종합공사 하도급(제29조제5항)	2	-	-	1	-	1
	무등록 (재)하도급 (제25조제2항)	562	90	76	110	131	155

※자료: 국토교통부

또한, 2021년 다수의 인명 피해가 발생한 광주 해체공사 붕괴사고에 대한 조사결과¹⁰⁾에서는 불법적인 다단계 하도급 시행에 따른 저가공사로 인해 구조적으로 안전관리에 취약하였던 점을 사고 발생 원인 중

10) 국토교통부 중앙건축물사고조사위원회, “광주 해체공사 붕괴사고 조사보고서” 2021.8.

하나로 지적하였는바, 불법하도급 근절 및 하도급 관리 강화를 위한 제도개선이 필요해 보임.

이에 불법하도급에 대한 과징금의 상한을 현행법의 2배로 상향(현행 100분의 30에서 100분의 60으로 상향)하려는 개정안은 금전적 제재 강화를 통해 불법하도급 계약의 유인을 감소시키고, 이를 통해 하도급 관련 제한 규정을 위반한 불법행위의 근절에 기여할 수 있을 것으로 생각됨.

국토교통부는 건설사업자가 불법하도급으로 얻은 이익환수 효과를 제고하기 위하여 개정안과 같이 과징금의 상한을 상향할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5591