



제 428회 국회 (임시회)
제 2차 국토교통위원회

건설산업기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 하도급계약 변경 시 수급인의 하수급인에 대한
하도급대금 지급보증서 추가 교부 의무화 》

■ 김도읍의원 대표발의(의안번호 제2209982호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 김도읍의원 대표발의(제2209982호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 하도급계약 변경 시 수급인의 하수급인에 대한 하도급대금 지급 보증서 추가 교부 의무화(안 제34조제2항)	3

I. 김도읍의원 대표발의(제2209982호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 김도읍의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2025. 4. 21.

다. 회 부 일 : 2025. 4. 22.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법령은 하도급대금 지급채무를 보증기관이 보증하여 하수급인이 수급인으로부터 하도급대금을 안정적으로 지급받을 수 있도록 하기 위하여 하도급계약을 체결한 날로부터 30일 이내에 수급인이 하수급인에게 하도급대금 지급보증서를 교부하도록 규정하고 있음.

그런데 공사대금 또는 공사기간 등이 변경되어 하도급계약이 변경될 경우 수급인은 변경된 내용을 반영하여 하수급인에게 하도급대금 지급보증서를 추가로 교부해 주어야 함에도 불구하고, 교부하지 않는 사례가 빈번하게 발생하고 있음. 하도급계약이 변경되었으나 하도급계약 변경에 따른 지급보증서를 추가로 발급받지 못하게 되면 수급인의 부도 등이 발생할 경우 하수급인은 변경된 부분에 대해 보증기관으로부터 보증금을 지급받지 못하는 사태가 발생할 수 있으므로 개선이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.

이에 하도급계약이 변경된 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따

라 수급인은 변경된 내용이 반영된 하도급대금 지급보증서를 하수급인에게 추가로 교부하도록 함으로써 하수급인이 부당하게 하도급대금을 지급받지 못하는 피해를 예방하려는 것임(안 제34조제2항).

3. 검토의견

가. 하도급계약 변경 시 수급인의 하수급인에 대한 하도급대금 지급보증서 추가 교부 의무화(안 제34조제2항)

현행	개정안
제34조(하도급대금의 지급 등) ① (생략)	제34조(하도급대금의 지급 등) ① (현행과 같음)
② 수급인은 하도급계약을 할 때 하수급인에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 적정한 하도급대금의 지급을 보증하는 보증서를 주어야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 경우에는 하도급대금 지급보증서를 주지 아니할 수 있다.	② -----하도급계약을 체결하거나, 하도급계약 내용을 변경할 때----- ----- ----- ----- -----.
③ ~ ⑨ (생략)	③ ~ ⑨ (현행과 같음)

개정안은 하도급계약 내용을 변경하는 경우 수급인이 하수급인에게 하도급대금 지급보증서를 교부하도록 하려는 것임.¹⁾

하도급대금 지급보증 제도는 수급인의 하도급대금 지연지급·미지급이나 급격한 경영 악화·부도·파산 등에 따른 하도급대금 지급 불능

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.

상황으로부터 하수급인을 보호하기 위한 제도임.²⁾

건설공사와 관련하여 하도급대금 지급보증 제도를 규정하고 있는 법률로는 「건설산업기본법」과 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 “「하도급법」”이라 함)이 있는데,

「건설산업기본법」 제34조제2항 및 동법 시행규칙 제28조³⁾는 수급인이 하도급계약을 체결하면 국토교통부령으로 정하는 경우를 제외하고는 30일 이내에 하수급인에게 적정한 하도급대금의 지급을 보증하는 보증서(이하 “하도급대금 지급보증서”라 함)를 교부하도록 하고 있고,

「하도급법」 제13조의2 및 동법 시행령 제8조⁴⁾는 건설위탁⁵⁾의 경우

2) 이광표·전영준, “하도급대금 지급보증제도의 합리적 개선 방안 - 전자적 대금지급시스템 사용 공사 중심”, 한국건설산업연구원, 2020, p.ii. 참고

3) 「건설산업기본법」

제34조(하도급대금의 지급 등) ② 수급인은 하도급계약을 할 때 하수급인에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 적정한 하도급대금의 지급을 보증하는 보증서를 주어야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 경우에는 하도급대금 지급보증서를 주지 아니할 수 있다.

「건설산업기본법 시행규칙」

제28조(하도급대금지급보증서 교부 등) ② 제1항에 따른 하도급대금지급보증서의 교부는 하도급계약을 체결한 날부터 30일 이내에 해야 한다.

③ 법 제34조제2항 단서에서 “국토교통부령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우를 말한다.

1. 삭제 <2012. 12. 5.>

2. 삭제 <2014. 2. 6.>

3. 삭제 <2002. 9. 18.>

4. 1건의 하도급공사의 하도급금액이 1천만원 이하인 경우

5. 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급한다는 뜻과 그 지급의 방법·절차에 관하여 발주자·수급인 및 하수급인이 합의한 경우

4) 「하도급거래 공정화에 관한 법률」

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.

원사업자가 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 계약체결일부터 30일 이내에 수급사업자에게 일정한 기준에 해당하는 공사대금 지급을 보증하도록 규정하고 있음.

다만, 원사업자의 재무구조와 공사의 규모 등을 고려하여 보증이 필요하지 아니하거나 보증이 적합하지 아니하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 공사기간이 4개월 이하인 경우: 계약금액에서 선급금을 뺀 금액
2. 공사기간이 4개월을 초과하는 경우로서 기성부분에 대한 대가의 지급 주기가 2개월 이내인 경우: 다음의 계산식에 따라 산출한 금액

$$\text{보증금액} = (\text{하도급계약금액} - \text{계약상 선급금}) / \text{공사기간(개월 수)} \times 4$$

3. 공사기간이 4개월을 초과하는 경우로서 기성부분에 대한 대가의 지급 주기가 2개월을 초과하는 경우: 다음의 계산식에 따라 산출한 금액

$$\text{보증금액} = (\text{하도급계약금액} - \text{계약상 선급금}) / \text{공사기간(개월 수)} \times \text{기성부분에 대한 대가의 지급주기(개월 수)} \times 2$$

② 원사업자는 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따른 공사대금 지급의 보증이 필요하지 아니하거나 적합하지 아니하다고 인정된 사유가 소멸한 경우에는 그 사유가 소멸한 날부터 **30일** 이내에 제1항에 따른 공사대금 지급보증을 하여야 한다. 다만, 계약의 잔여기간, 위탁사무의 기성률, 잔여대금의 금액 등을 고려하여 보증이 필요하지 아니하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

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.

2. 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사업자 및 수급사업자 간에 합의한 때

「하도급거래 공정화에 관한 법률 시행령」

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 이하**인 경우
2. 삭제 <2020. 4. 7.>
3. 하도급계약 체결일부터 30일 이내에 **법 제14조제1항제2호에 따른 합의**를 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

5) 「하도급거래 공정화에 관한 법률」

제2조(정의) ⑨ 이 법에서 “**건설위탁**”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업자(이하 “건설업자”라 한다)가 그 업에 따른 건설공사의 전부 또는 일부를 다른 건설업자에게 위탁하거나 건설업자가 대통령령으로 정하는 건설공사를 다른 사업자에게 위탁하는 것을 말한다.

1. 「건설산업기본법」 제2조제7호에 따른 건설사업자
2. 「전기공사업법」 제2조제3호에 따른 공사업자
3. 「정보통신공사업법」 제2조제4호에 따른 정보통신공사업자
4. 「소방시설공사업법」 제4조제1항에 따라 소방시설공사업의 등록을 한 자
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업자

【「건설산업기본법」 및 「하도급법」의 하도급대금 지급 보증 주요 내용】

구 분	「건설산업기본법」	「하도급법」
하도급대금 지급 보증	○수급인: <u>하도급계약을 할 때</u> 하수급인에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 <u>적정한 하도급대금의 지급을 보증하는 보증서</u> 를 주어야 함. ※시행규칙: 하도급계약을 체결한 날부터 <u>30일 이내</u> 에 교부	○원도급자: <u>계약체결일부터 30일 이내에</u> 수급사업자에게 각 호의 구분에 따라 해당 금액의 <u>공사대금 지급을 보증</u> 해야 함.
예외 사유	※시행규칙 -1건의 하도급공사의 하도급금액이 <u>1천만원 이하인</u> 경우	※시행령 -건설위탁을 하는 경우로서 1건 공사의 공사금액이 <u>1천만원 이하인</u> 경우
	- <u>발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급</u> 한다는 뜻과 그 지급의 방법·절차에 관하여 <u>발주자·수급인·하수급인이 합의</u> 한 경우	- <u>발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급</u> 하기로 <u>발주자·원사업자 및 수급사업자</u> 간에 <u>합의</u> 한 경우
		-하도급대금의 지급을 <u>하도급대금지급관리시스템을 활용</u> 하여 발주자가 원사업자 명의의 계좌를 거치지 아니하고 수급사업자에게 하도급대금을 지급하는 경우

※자료: 「건설산업기본법」 제34조 및 동법 시행규칙 제28조, 「하도급법」 제13조의2 및 동법 시행령 제8조

동 규정들은 모두 건설사업의 하도급 또는 건설위탁의 ‘계약을 체결하는 경우’에 대하여 하도급대금의 지급을 보증하도록 하고 있는데,

개정안은 계약체결 외에 ‘계약 내용을 변경하는 경우’에도 수급인이 하수급인에게 하도급대금 지급보증서를 교부하도록 하는 내용을 추가적으로 규정하려는 것임.

최초 계약 내용에 근거하여 하도급대금 지급보증서를 교부한 후 계약 내용이 변경되면 변경된 내용에 대해서는 하도급대금의 지급보증이 어려워므로,⁶⁾ 하수급인의 보호라는 제도의 취지를 고려하면 변경되는 계약 내용에 대해서도 하도급대금의 지급이 적정하게 보증되어야 할 것으로 생각됨.

이와 관련하여, 「하도급법」과 관련된 공정거래위원회의 「하도급 거래공정화지침」(공정거래위원회예규)은 하도급대금이나 공사기간이 조정되어 그에 따른 지급보증 변경이 필요한 경우 원사업자에게 그 조정 시점에서 변경된 내용에 따라 수급사업자에게 추가로 대금지급을 보증하도록 규정하고 있고,⁷⁾

국토교통부도 현행법에 규정된 하도급계약 체결 시의 하도급대금 지급보증서 교부는 계약 내용이 변경되는 경우에도 당연히 적용되는

6) [대법원 2004다16976 판결, 2006.4.28. 선고]

계약이행보증보험에 있어서 피보험자와 보험계약자 사이의 주계약의 이행기간이 당초 보험기간 내이던 것이 보험기간 이후로 연장되었다 하여 보험기간도 연장된 주계약의 이행기간에 맞추어 연장되는 것은 아니고 보험자로서는 당초 정해진 보험기간 내에 발생한 보험사고에 대해서만 보험책임을 부담할 뿐이므로 그러한 주계약의 이행기간 연장이 보험자의 동의 없이 이루어졌다 하여 당초 약정한 보험기간 내에 발생한 보험사고를 대상으로 하는 보험계약의 효력이 당연히 소멸된다고 볼 수는 없다.

7) 「하도급거래공정화지침」(공정거래위원회예규)

14. 건설하도급 대금지급보증 (법 제13조의2)

원사업자의 하도급대금지급 보증과 관련한 위법성 판단기준을 예시하면 다음과 같다.

- 가. 원사업자는 하도급대금이나 공사기간이 조정되어 그에 따른 지급보증 변경이 필요한 경우 그 조정 시점에서 변경된 내용에 따라 수급사업자에게 추가로 대금지급을 보증하여야 한다. 다만, 추가공사의 공사금액이 1,000만원 이하의 경미한 공사인 경우에는 예외로 한다.
- 나. 하도급대금의 지급을 이미 보증한 사업자와 합병을 하거나 상속, 영업양수 등을 통하여 그 지위를 승계한 원사업자는 수급사업자에게 동 하도급대금에 대하여 별도의 지급보증을 하지 않아도 된다. 다만, 대금지급보증의무 대상사업자가 대금지급보증면제대상 사업자의 원사업자 지위를 승계한 경우에는 수급사업자에게 승계당시 잔여공사에 대하여 하도급대금의 지급을 보증하여야 한다.
- 다. 원사업자의 하도급대금 지급보증의무는 수급사업자와의 합의로 면제되지 아니한다.

것으로, 수급인은 계약 내용 변경에 따라 하도급대금 지급보증서를 추가로 발급받아 교부해야 한다고 설명하고 있는데,

현행법의 문언상으로는 ‘계약의 내용을 변경하는 경우’에 하도급대금 지급보증서를 추가로 교부해야 하는지 여부가 명확하지 않아 행정규칙 또는 법 해석을 통해 그 기준을 확인해야 하는 측면이 있는바,

개정안은 계약 내용 변경 시의 하도급대금 지급보증서 교부 의무를 법률에 직접 명시함으로써, 하도급계약에 있어 수급인의 법적 의무를 명확히 하고, 지급보증서 미교부로 인한 하수급인의 피해 발생을 방지하려는 취지의 입법으로 이해됨.

한편, 개정안을 입법화하는 경우, 개정안 시행 후에 계약 내용을 변경한 건설공사에만 하도급대금 지급보증서 추가 교부가 필요한 것인지, 개정안 시행 전에 계약 내용을 변경한 건설공사에도 추가 교부를 해야 하는 것인지 해석이 나뉠 수도 있어 보이는데,

국토교통부 및 공정거래위원회는 현행 「건설산업기본법」 및 「하도급법」에 따라서도 계약 내용 변경 시 하도급대금 지급보증서 추가 교부가 필요한 것으로 해석 또는 예규를 마련하여 집행⁸⁾하고 있으므로,

8) 공정거래위원회 심사관 전결 경고(심사관: 대전지방공정거래사무소장, 사건번호: 2016전사2332, 조치일자 2016.8.31.)

- 2개 수급사업자에게 중액된 계약금액에 대한 공사대금 지급보증을 계약체결일부터 30일 이내에 하지

부칙에 개정안 시행 전에 계약 내용을 변경한 경우에도 하도급대금 지급보증서를 추가로 교부하도록 하는 내용의 적용례를 두어 명확히 하는 방안도 고려할 필요가 있을 것으로 생각됨.

개정안에 대한 국토교통부 및 관련 단체의 의견은 다음과 같음.

국토교통부는 국토교통부와 공정거래위원회 모두 하도급계약 변경 시 지급 보증 추가 발급·교부를 당연한 의무인 것으로 해석 중이나, 현실적으로 하수급인이 수급인에게 추가 교부를 요구하기 어려운 점을 감안하여 이를 법률에 명문화하는 것에 동의하는 입장임.

대한기계설비건설협회는 하도급대금 지급보증서를 추가로 교부받지 못한 상황에서 수급인의 파산, 부도 등이 발생하는 경우 하수급인은 변경된 부분에 대해서는 보증기관으로부터 보증금을 지급받지 못하게 되므로, 계약 내용 변경 시 하도급대금 지급보증서의 추가 교부에 찬성하는 입장임.

문 의 처

02)6788-5591

아니함. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제13조의2 제1항에 위반되어 위법함.

공정거래위원회 심사관 전결 경고 (심사관: 기업거래정책국장, 사건번호: 2018건하2213, 조치일자 2018.7.23.)

- 피조사인은 1개 수급사업자에게 공사금액 중액에 따른 변경계약 체결 후 하도급대금 지급보증을 변경 계약 체결일로부터 30일을 초과하여 지연보증함. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제13조의2제1항에 위법함.