



제418회국회(정기회)
제10차 국토교통위원회

건설기계관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 윤종오의원 대표발의(의안번호 제2204201호)

2024. 11.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 윤중오의원 대표발의(제2204201호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 건설기계임대차계약 계약서 작성 의무 예외자 삭제(안 제22조)	2
나. 타인 소유 건설기계 대여 금지 규정 신설 등(안 제25조의3 등)	4
다. 건설기계임대차 계약서 미작성 강요자 처벌 규정 신설(안 제41조 등)	11

I. 윤중오의원 대표발의(제2204201호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 윤중오의원 등 17인

나. 발 의 일 : 2024. 9. 23.

다. 회 부 일 : 2024. 9. 24.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 건설기계 대여 시 건설기계 임대차계약서 작성을 의무화하면서도 예외규정을 많이 두고 있어, 건설기계임대업자에 대한 체불이 근절되지 않는 등의 문제가 꾸준히 지적되고 있음.

또한 타인 소유 건설기계를 대여하고 중간에 이득을 취하는 불법하도급이 만연하고 있으나, 현행법은 이를 제재하는 것에 한계가 있음.

이에 건설기계 임대차계약서 작성 예외규정 중 일부를 삭제하고, 임차인의 강요 등으로 인하여 건설기계 임대차계약서가 작성되지 않은 경우에 처벌규정을 강화하고자 함(안 제22조제1항, 제41조제10의2호, 제44조제1항1호의3).

또한 대여할 수 있는 건설기계를 한정하여 대여할 수 없는 건설기계를 대여할 경우 행정처분 규정을 신설하고 벌칙을 강화하여 불법하도급과 체불을 방지하려는 것임(제25조의3제1항제2호, 제35조의2제1항제7호, 제40조제4호의2).

3. 검토의견

가. 건설기계임대차계약 계약서 작성 의무 예외자 삭제(안 제22조)

현행	개정안
제22조(건설기계임대차 등에 관한 계약) ① 건설기계임대차 등에 관한 계약의 당사자(「건설산업기본법」 제22조에 따른 도급계약은 제외한다)는 건설기계임대차 등에 관한 계약서를 작성하여야 한다. ② ~ ⑥ (생략)	제22조(건설기계임대차 등에 관한 계약) ① ----- -----당사자는----- ----- -----. ② ~ ⑥ (현행과 같음)

개정안은 건설기계임대차 시 의무적으로 건설기계임대차 등에 관한 계약서를 작성하여야 하는 대상에서 제외되어 있는 ‘「건설산업기본법」 제22조에 따른 도급계약을 체결한 자’를 의미하는 내용의 조문을 삭제하려는 것임.

현행 「건설산업기본법」 제22조¹⁾는 건설공사에 관한 도급계약의 원칙을 규정하고 있는데, 2008년 1월 건설기계대여업자에 대해서는 건설사업자와 「건설산업기본법」 제22조에 따른 도급계약을 체결할 수 없도록 하는 내용의 「건설산업기본법」이 개정·시행²⁾되었음.

1) 「건설산업기본법」

제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ① 건설공사에 관한 도급계약(하도급계약을 포함한다. 이하 같다)의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의를 지켜 성실하게 계약을 이행하여야 한다.

2) 「건설산업기본법」 [법률 제8477호(2008년 1월 1일 시행) 일부개정 주요내용]

- 2007. 5. 17. 개정 전의 「건설산업기본법」에서는 건설기계대여업자가 건설공사 계약체결 시 시공참여자로서 건설사업자와 도급계약을 체결할 수 있었으나, 시공참여자 제도가 다단계 하도급의 수단이 되고 임금체불 등 처우 악화의 원인이 되는 문제가 발생함. 따라서 2007. 5. 17. 「건설산업기본법」 개정을 통해 건설기계대여업자에 대해서는 건설사업자와 「건설산업기본법」 제22조에 따른 도급계약을 체결할

이에 따라 「건설산업기본법」 및 「건설기계관리법」 등과 같은 건설공사와 관련된 현행법 체계에서 건설기계대여업자는 「건설산업기본법」 제22조에 따른 도급계약을 체결할 수 없게 됨³⁾.

개정안은 이와 같이 「건설산업기본법」 제22조 개정으로 인해 실효된 건설기계임대차 시 의무적 계약서 작성 대상에 관한 예외 규정을 삭제하려는 것으로 법체계성 및 법률 간 통일성 제고를 위해 필요한 입법 조치로 보임.

수 없도록 함.

3) 「건설산업기본법」

제16조(건설공사의 시공자격) ① 건설공사를 도급받으려는 자는 해당 건설공사를 시공하는 업종을 등록하여야 한다.

나. 타인 소유 건설기계 대여 금지 규정 신설 등(안 제25조의3 등)

현행	개정안
제25조의3(건설기계사업자의 의무) ① 건설기계대여업자는 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다. 1. (생략) 2. 건설기계를 대여하는 경우 <u>자가용 또는 미등록건설기계를</u> 대여하여서는 아니 된다. ② ~ ④ (생략) 제35조의2(건설기계사업자에 대한 행정처분) ① 시장·군수 또는 구청장은 건설기계사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제5호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> ②·③ (생략) 제40조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.	제25조의3(건설기계사업자의 의무) ① ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. ----- <u>자기소유의 영업용으로 등록된 건설기계 이외의 건설기계를 유상(그 건설기계의 운행에 필요한 경비를 받는 것을 포함한다)으로</u> ----- -----. ② ~ ④ (현행과 같음) 제35조의2(건설기계사업자에 대한 행정처분) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----. ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 7. <u>제25조의3제1항 각 호의 사항을 위반하여 건설기계대여업자의 준수사항을 지키지 아니한 경우</u> ②·③ (현행과 같음) 제40조(벌칙) ----- ----- -----.

현행	개정안
다. 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u> 5. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음) <u>4의2. 제25조의3제1항제2호를 위반하여 자기소유의 영업용으로 등록된 건설기계 이외의 건설기계를 유상으로 화물운송용 및 건설공사용으로 대여한 자</u> 5. (현행과 같음)

안 제25조의3제1항제2호는 건설기계사업자의 준수 의무 중 건설기계 대여를 금지하는 건설기계의 종류를 ‘자가용 또는 미등록건설기계’에서 ‘자기소유의 영업용으로 등록된 건설기계 이외의 건설기계를 유상(그 건설기계의 운행에 필요한 경비를 받는 것을 포함한다)으로 받는 건설기계’로 확대하려는 것임.

이는 영업용으로 등록된 자기소유 외의 건설기계를 임대하여 이를 재임대하는 건설기계 전대차(轉貸借)를 원천적으로 금지하려는 것으로 이해됨.

현행법 제25조의3에서는 건설기계대여업자로 하여금 자가용 또는 미등록 건설기계를 대여하는 행위를 금지하도록 하고, 이를 위반할 경우 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정⁴⁾하고 있음.

4) 「건설기계관리법」

제44조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

그런데, 현행법 제25조의3에서는 자가용 또는 미등록 건설기계를 대여하는 행위 외에는 건설기계 대여행위와 관련한 별도의 행위 금지 사항을 규정하고 있지 않아,

건설기계대여업자가 다른 건설기계대여업자가 등록·소유한 건설기계를 저가로 임차한 후 이를 건설사업자에게 재임대함으로써, 건설기계 임대료를 왜곡시켜 건설기계대여업 시장 질서를 교란시키는 건설기계 전대차 행위의 발생 원인이 되고 있음.

개정안은 이와 같은 전대차 행위를 원천적으로 차단하기 위하여 건설기계대여업자가 준수하여야 하는 건설기계 대여 의무에 영업용으로 등록된 자기소유의 건설기계만을 임대할 수 있도록 하려는 것임.

건설기계 전대차 행위는 일부 영업력이 부족한 영세 건설기계대여업자가 건설기계임대 사업장 발굴에 실패하여 경제적 수익을 얻지 못하는 경우 이를 대체하기 위해 다른 건설기계대여업자에게 자신의 건설기계를 일정 부분의 수익을 대가로 대여하는 행위임.

그런데, 이러한 전대차 행위의 경우 건설기계를 원소유주로부터 임차한 건설기계임대업자가 건설공사 후 받은 건설기계임대료를 원소유자

7. 제25조의3에 따른 건설기계사업자의 의무를 위반한 자

에게 그 수익을 배분하지 아니하게 되면, 그 경제적 피해는 건설기계
의 원소유자에게 그대로 전가될 가능성이 있음.

또한, 「건설산업기본법」 제68조의3⁵⁾에 따른 건설기계 대여대금 보
증에 있어서도 건설기계대여에 대한 지급 보증은 건설기계 원소유자가
아닌 이를 재임대한 건설기계대여업자가 받는 것이므로, 동 보증제도
를 통한 건설기계의 원래 소유자인 건설기계대여업자를 보호하기에는
한계가 있음.

이와 같은 점을 고려해 볼 때, 영업용으로 등록된 자기소유 외의 건
설기계를 임차하여 이를 재임대하는 건설기계 전대차를 원천적으로
금지하기 위한 개정안의 내용은 건설기계대여시장의 왜곡을 방지하고,
영세한 건설기계대여업자 보호를 위해 필요한 입법 조치로 보임.

국토교통부도 건설기계 원소유자가 건설기계 대여대금 지급 보증을
받을 수 없는 점, 건설기계와 관련한 안전사고 발생 시 임대인과 재임
대인 간의 책임 소재가 모호하여 이에 대한 손해배상에 어려움이 있

5) 「건설산업기본법」

제68조의3(건설기계 대여대금 지급보증) ① 수급인 또는 하수급인은 자신이 시공하는 1개의 공사현장에서
대여받을 건설기계의 대여대금을 보증하는 보증서(이하 “현장별 보증서”라 한다)를 그 공사의 착공일 이전
까지 발주자에게 제출하여야 하며, 건설기계 대여업자는 건설기계 대여계약을 체결한 경우 현장별 보증서
를 발급한 보증기관에 그 건설기계 대여계약서를 제출하여야 한다. 다만, 수급인 또는 하수급인은 국토교
통부령으로 정하는 소규모공사 등 정당한 사유가 있는 경우에는 현장별 보증서를 발주자에게 제출하는 대
신에 건설기계 대여계약별로 그 대금의 지급을 보증하는 보증서를 건설기계 대여업자에게 줄 수 있다.

⑥ 발주자가 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관인 경우에는 건설기계 대여대금이 보
호될 수 있도록 건설사업자가 제1항에 따른 보증서를 제출 또는 교부하였는지 여부를 확인하여야 한다.

을 수 있는 점을 고려하여 개정안에 찬성하는 입장임.

다만, 안 제25조의3제1항제2호에서 확대하고 있는 건설기계 준수 의무를 ‘자기소유의 영업용으로 등록된 건설기계 이외의 건설기계를 유상(그 건설기계의 운행에 필요한 경비를 받는 것을 포함한다)으로 대여하여서는 아니 된다’로 규정하고 있는데,

동 조문 해석상 자기소유의 영업용으로 등록된 건설기계 이외의 건설기계일지라도 유상이 아닌 무상 등으로는 대여가 가능한 것으로 해석될 여지가 있음.

이와 같은 점을 고려해 볼 때, 건설기계를 재임대하려는 건설기계대여업자가 원소유자의 건설기계를 임대할 경우 유상뿐만 아니라 무상이나 다른 무형의 조건으로도 충분히 임대할 소지가 있으므로,

안 제25조의3제1항제2호는 유상뿐만 아니라 무상 등 다른 조건으로도 대여할 수 없도록 유상의 내용은 삭제하는 것이 개정안의 취지에 부합할 것으로 보임.

한편, 안 제35조의2 및 제40조는 개정안에 따른 영업용으로 등록된 자기소유 외의 건설기계를 임차하여 이를 재임대하는 건설기계 전대차

행위 금지 조항을 위반할 경우, 등록취소 또는 영업정지 등의 행정처분과 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 부과하도록 하고,

건설기계사업자의 준수 의무 중 하나인 건설기계 조종사를 포함하여 건설기계를 대여하는 경우 조종사가 건설기계면허를 취득한 사람이어야 함을 규정하고 있는 제25조의3제1항제1호⁶⁾를 위반한 경우에도 등록취소 또는 영업정지 등의 행정처분을 부과할 수 있도록 하려는 것으로,

개정안을 포함한 건설기계대여업자의 준수 의무를 규정하고 있는 현행법 제25조의3제1항의 실효성을 제고하여 건설기계대여업자의 법률 준수 의무에 대한 경각심을 고취하기 위해 필요한 입법 조치로 보임.

다만, 안 제25조의3제1항제2호에서 개정하고 있는 건설기계대여업자의 준수 의무는 ‘자기소유의 영업용으로 등록된 건설기계 이외의 건설기계를 유상(그 건설기계의 운행에 필요한 경비를 받는 것을 포함한다)으로 대여하는 것을 금지’하고 있으나,

이를 위반할 경우 처분하기 위해 벌칙 조항에 신설하고 있는 안 제40조제4호의2의 경우에는 그 위반 행위를 ‘제25조의3제1항제2호를 위

6) 「건설기계관리법」

제25조의3(건설기계사업자의 의무) ① 건설기계대여업자는 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 건설기계 조종사를 포함하여 대여하는 경우 조종사는 해당 건설기계조종사 면허를 취득한 사람이어야 한다.

반하여 자기소유의 영업용으로 등록된 건설기계 이외의 건설기계를 유상으로 화물운송용 및 건설공사용으로 대여한 자'로 규정하고 있어,

화물운송용 또는 건설공사용이 아닌 목적으로 대여하는 경우 이를 처벌하지 아니하는 것으로 해석할 소지가 있으므로, 법률 명확성의 원칙 및 체계성 제고를 위해 안 제25조의3제1항제2호와 안 제40조제4호의2의 자구를 개정안의 입법 취지에 맞게 정비할 필요가 있어 보임.

다. 건설기계임대차 계약서 미작성 강요자 처벌 규정 신설(안 제41조 등)

현행	개정안
제41조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 10. (생략) <u><신설></u> 11. ~ 19. (생략)	제41조(벌칙) ----- ----- -----. 1. ~ 10. (현행과 같음) <u>10의2. 강요 등의 방법으로 임대인에게 제22조제1항을 위반하여 건설기계임대차 등에 대한 계약서를 작성하지 못하게 한 자</u> 11. ~ 19. (현행과 같음)
제44조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 1의2. (생략) 1의3. 제22조제1항을 위반하여 건설기계임대차 등에 관한 계약서를 작성하지 아니한 <u>자</u> 1의4. ~ 4. (생략) ② ~ ④ (생략)	제44조(과태료) ① ----- ----- -----. 1. 1의2. (현행과 같음) 1의3. ----- ----- ----- <u>자(다만, 제41조제10호의2의 임대인은 제외한다)</u> 1의4. ~ 4. (현행과 같음) ② ~ ④ (현행과 같음)

개정안은 건설기계를 임대차하는 경우 건설기계임대차 계약서를 작성하도록 의무화하고 있는 제22조제1항⁷⁾을 위반하여 강요 등의 방법으로 임대인에게 건설기계임대차 등에 대한 계약서를 작성하지 못

7) 「건설기계관리법」

제22조(건설기계임대차 등에 관한 계약) ① 건설기계임대차 등에 관한 계약의 당사자(「건설산업기본법」 제22조에 따른 도급계약은 제외한다)는 건설기계임대차 등에 관한 계약서를 작성하여야 한다.

하게 한 자에 대해 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하려는 것임.

현행법 제22조제1항에서는 건설기계를 임대차할 경우 임대차 계약 당사자에게 건설기계임대차 계약서 작성 의무를 부과하고 있으며, 이를 위반할 경우 300만원의 과태료를 부과⁸⁾하도록 규정 하고 있음.

그런데, 최근 건설사들이 불도저, 굴착기 등 건설기계를 대여할 때 임대차 계약서를 작성하지 않은 채 작업을 시키고, 이후 임대료 지급을 조금씩 지연시키다 결국 지급하지 않는 사례가 발생하고 있음⁹⁾.

이와 같이 건설기계대여업자가 건설기계 임대 시 법률에 따라 의무적으로 작성하여야 하는 건설기계임대차계약서를 작성하지 않는 이유는 하루 또는 이틀간 일시적으로 건설기계를 임대하거나,

건설기계를 임대할 경우 건설사가 「건설산업기본법」 제68조의3¹⁰⁾

8) 「건설기계관리법」

제44조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

1의3. 제22조제1항을 위반하여 건설기계임대차 등에 관한 계약서를 작성하지 아니한 자

9) · “66억 체불” 건설기계노동자들 상습 체불 당해(참여와 혁신, 2023.09.20)

· 임대차표준계약서 안 쓰는 건설기계업... 체불뎌 ‘장비값’ 떼이기 일쑤(중부일보, 2024.03.03.)

10) 「건설산업기본법」

제68조의3(건설기계 대여대금 지급보증) ① 수급인 또는 하수급인은 자신이 시공하는 1개의 공사현장에서 대여받을 건설기계의 대여대금을 보증하는 보증서(이하 “현장별 보증서”라 한다)를 그 공사의 착공일 이전까지 발주자에게 제출하여야 하며, 건설기계 대여업자는 건설기계 대여계약을 체결한 경우 현장별 보증서를 발급한 보증기관에 그 건설기계 대여계약서를 제출하여야 한다. 다만, 수급인 또는 하수급인은 국토교통부령으로 정하는 소규모공사 등 정당한 사유가 있는 경우에는 현장별 보증서를 발주자에게 제출하는 대신에 건설기계 대여계약별로 그 대금의 지급을 보증하는 보증서를 건설기계 대여업자에게 줄 수 있다.

에 따른 건설기계 대여대금 보증서를 발주자에게 제출하여야 하는 의무를 회피하기 위하여,

건설기계임대차계약서 작성을 요구하지 아니하는 경우에만 일감을 주겠다는 방식으로 건설기계임대차계약서 미작성을 강요할 경우 경제적 사유 등으로 이를 사실상 수용할 수밖에 없는 현실에 기인하고 있는 것으로 보임.

개정안은 이와 같이 법적으로는 대등한 입장에서 건설사와 계약하는 개인사업자이나 사실상 건설사의 지휘하에 근로하는 근로자의 형태를 띠고 있는 영세 건설기계대여업자를 보호하기 위하여 강요 등의 방법으로 임대인에게 건설기계임대차계약서를 작성하지 못하게 한 자를 처벌하려는 것으로,

건설기계 임대시장의 건전화 및 투명성을 강화하고 현행법상의 건설기계임대차계약서 작성 의무 조항의 실효성 강화를 위해 타당한 입법 조치로 보임.

다만, 행정형벌을 규정하는 경우에는 벌칙 적용의 전제가 되는 의무규정을 먼저 두고 그 의무규정에 상응하는 벌칙 규정을 별도로 규정하는

⑥ 발주자가 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관인 경우에는 건설기계 대여대금이 보호될 수 있도록 건설사업자가 제1항에 따른 보증서를 제출 또는 교부하였는지 여부를 확인하여야 한다.

것이 일반적인 행정형벌 부과에 관한 법률 체계인 점을 감안하여,

개정안의 경우에도 벌칙 규정에 처벌 행위를 직접 규정하기보다는 이에 필요한 의무규정을 선행적으로 규정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있어 보임.

국토교통부는 개정안에 찬성하면서, 건설기계 수급상황에 따라 건설사업자가 아닌 건설기계대여업자가 우월적 입장에서 건설기계임대차 계약서 작성을 거부하는 경우¹¹⁾도 발생할 소지가 있으므로,

개정안에 따른 벌칙 부과 대상을 ‘임대인’이 아닌 ‘계약상대방’으로 수정할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5591

11) · 공정위 ‘거래거절 강요’ 건설노조 울산건설기계지부에 과징금(연합뉴스, 2024년 3월 14일)
· ‘건설노조=사업자단체’ 후속타…공정위, 민노총 부산건설기계지부·울릉지회 제재(뉴스핌, 2023년 3월 30일)