



제429회국회(정기회)
제6차 국토교통위원회

건설산업기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

《산업재해 방지를 위한 작업중지에 대해
수급인 등에 일방적 부담전가 및 불이익금지 등》
■ 이학영의원 대표발의(의안번호 제2213435호)

2025. 11.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 이학영의원 대표발의(제2213435호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 산업재해 방지를 위한 작업중지에 대해 수급인 등에 일방적 부담전가 및 불이익금지 등(안 제22조제5항제2호의2 신설 등)	3

I. 이학영의원 대표발의(제2213435호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 이학영의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 10. 1.

다. 회 부 일 : 2025. 10. 2.

2. 제안이유 및 주요내용

건설 현장에서 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 등의 사유로 인하여 수급인 또는 하수급인(이하 “하수급인등”)이 공사를 중지하는 경우가 존재함. 그런데 현행법상 계약체결 이후 설계 변경이나 경제상황의 변동에 따른 계약금액의 변경, 또는 공사내용의 변경에 따른 계약기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우 그 부분에 한정하여 무효로 하는 규정은 존재하나, 정당한 작업중지에 따른 계약금액 및 계약기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우에 대한 규정은 미비한 실정임. 이로 인해 하수급인등은 공사 기간의 지연이나 비용 부담, 발주자 또는 수급인으로부터의 불이익을 우려하여 작업중지를 하지 못하는 측면이 있다는 의견이 지속적으로 제기됨.

이에 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 등 대통령령으로 정하

는 사유로 인한 작업중지에 따른 계약금액 및 계약기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 전가하는 행위를 금지하고, 수급인이 하도급을 한 후 작업중지에 따라 발주자로부터 공사금액을 늘리거나 줄여 지급받은 경우 그 공사금액의 내용과 비율에 따라 하수급인에게 비용을 늘리거나 줄여 지급하도록 하며, 작업중지를 이유로 하수급인등에게 수주기회(受注機會)를 제한하거나 거래의 정지, 그 밖에 불이익을 주는 행위를 금지하여 하수급인등의 작업중지에 관한 권한이 실질적으로 보장될 수 있도록 제도적 기반을 마련하고자 함(안 제22조제5항제2호의2 신설 등).

3. 검토의견

가. 산업재해 방지를 위한 작업중지에 대해 수급인 등에 일방적 부담전가 및 불이익금지 등(안 제22조제5항제2호의2 신설 등)

현행	개정안
제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ① ~ ④ (생략)	제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 건설공사 도급계약의 내용이 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 부분에 한정하여 무효로 한다.	⑤ ----- ----- ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
<신설>	<u>2의2. 계약체결 이후 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 등 대통령령으로 정하는 사유로 인한 작업중지에 따라 발생하는 계약금액 및 계약기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우</u>
3. ~ 6. (생략)	3. ~ 6. (현행과 같음)
⑥ ~ ⑧ (생략)	⑥ ~ ⑧ (현행과 같음)
제36조(설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정 등) ① 수급인은 하도급을 한 후 <u>설계변경</u> 또는 경제 상황의 <u>변동</u> 에 따라 발주자로부터 공사금액을 늘려 지급받은 경우에 같은 사유로 목적물의 준공에 비용이 추	제36조(설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정 등) ① ----- ----- <u>설계변경</u> ,----- <u>변동 또는 대통령령으로 정하는 사유로 인한 작업중지에</u> ----- -----

현행	개정안
가될 때에는 그가 금액을 늘려 받은 공사금액의 내용과 비율에 따라 하수급인에게 비용을 늘려 지급하여야 하고, 공사금액을 줄여 지급받은 때에는 이에 준하여 금액을 줄여 지급한다. ② 발주자는 발주한 건설공사의 금액을 <u>설계변경 또는 경제 상황의 변동에</u> 따라 수급인에게 조정하여 지급한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사금액의 조정사유와 내용을 하수급인(제29조제3항에 따라 하수급인으로부터 다시 하도급받은 자를 포함한다)에게 통보하여야 한다. 제38조의3(보복조치의 금지) ① 발주자는 수급인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 것을 이유로 그 수급인에 대하여 수주기회(受注機會)를 제한하거나 거래의 정지, 그 밖에 불이익을 주는 행위(이하 이 조에서 “불이익행위등”이라 한다)를 하여서는 아니 된다. 1. 2. (생략) <u><신설></u> ② (생략)	----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ② ----- -----<u>설계변경, -----변동</u> <u>또는 제1항에 따른 작업중지에</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 제38조의3(보복조치의 금지) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) 3. <u>제22조제5항제2호의2에 따른 작업중지 행위</u> ② (현행과 같음)

개정안은 ①‘산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 등 대통령령으로 정하는 사유로 인한 작업중지’에 따라 발생하는 계약금액 및 계약기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우를 건설공사 도급계약의 무효 사유로 추가하고(안 제22조 제5항제2호의2 신설),

②수급인¹⁾은 ‘대통령령으로 정하는 사유로 인한 작업중지’에 따라 발주자²⁾로부터 공사금액을 늘려 지급받은 경우에 같은 사유로 목적물의 준공에 비용이 추가될 때에는 그가 금액을 늘려 받은 공사금액의 내용과 비율에 따라 하수급인³⁾에게 비용을 늘려 지급하도록 하며(안 제36조제1항),⁴⁾ 발주자는 작업중지에 따라 공사금액을 수급인에게 조정하여 지급한 경우에는 공사금액의 조정사유와 내용을 하수급인에게 통보하도록 하고(안 제36조제2항),

③발주자로 하여금 수급인이 ‘산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는

1) 「건설산업기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

13. “수급인”이란 발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설사업자를 말하고, 하도급의 경우 하도급하는 건설사업자를 포함한다.

2) 「건설산업기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

10. “발주자”란 건설공사를 건설사업자에게 도급하는 자를 말한다. 다만, 수급인으로서 도급 받은 건설공사를 하도급하는 자는 제외한다.

3) 「건설산업기본법」

14. “하수급인”이란 수급인으로부터 건설공사를 하도급받은 자를 말한다.

4) 공사금액을 줄여 지급받은 때에는 이에 준하여 금액을 줄여 지급하도록 규정하고 있으나, 작업중지로 인한 공사금액 변경은 주로 늘려 지급받은 경우에 해당할 것으로 보임.

등 대통령령으로 정하는 사유로 인해 작업중지 행위'를 한 것을 이유로 그 수급인에 대하여 수주기회를 제한하거나 거래의 정지, 그 밖에 불이익을 주는 행위를 하지 못하도록 하려는(안 제38조의3제1항제3호 신설) 것임.

산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우의 작업중지는 「산업안전보건법」 제51조 및 제52조에서 규정하고 있는 사항으로, 동법 제51조⁵⁾는 '사업주'에게 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소에서 대피시키는 등 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하도록 하고 있고, 동법 제52조⁶⁾는 '근로자'에게 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 작업을 중지하고 대피할 수 있도록 하고 있음.

도급계약을 통해 실시되는 건설공사에서는 수급인 또는 하수급인이 사업주에 해당하게 되는데, 수급인 또는 하수급인은 작업중지로 인해

5) 「산업안전보건법」

제51조(사업주의 작업중지) 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소에서 대피시키는 등 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다.

6) 「산업안전보건법」

제52조(근로자의 작업중지) ① 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 작업을 중지하고 대피할 수 있다.

② 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자는 지체 없이 그 사실을 관리감독자 또는 그 밖에 부서의 장(이하 "관리감독자등"이라 한다)에게 보고하여야 한다.

③ 관리감독자등은 제2항에 따른 보고를 받으면 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다.

④ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 근로자가 믿을 만한 합리적인 이유가 있을 때에는 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 아니 된다.

공사기간이 장기간 연장되는 경우 계약기간 또는 계약금액의 범위 내 건설공사 완료가 어려워지게 되는 것을 우려하여 작업중지에 소극적으로 대응하게 되는 경우도 있을 수 있고, 이 경우 작업중지 요건 해당 여부에 대하여 수급인 또는 하수급인과 근로자 간의 갈등이 발생할 수 있는 측면도 있을 것으로 생각됨.

예를 들어, 고용노동부의 “폭염⁷⁾ 대비 온열질환 예방을 위한 사업장 대응지침”은 폭염작업⁸⁾ 시 조치사항으로, 체감온도 35°C 이상 폭염작업에 대하여 무더위 시간대(14시부터 17시까지)에는 불가피한 경우를 제외하고는 옥외작업을 중지하고, 체감온도 38°C 이상 폭염작업에 대하여 무더위 시간대(14시부터 17시까지)에는 재난 및 안전관리 등에 필요한 긴급조치 작업 외 옥외작업을 중지할 것을 권고⁹⁾하고 있으나, 실제 건설 현장에서는 작업중지 권고 시간에 옥외작업을 실시하는 사례들이 다수 있는 것으로 보도된 바 있음.¹⁰⁾

7) 「산업안전보건기준에 관한 규칙」(고용노동부령)

제558조(정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “**폭염**”이란 근로자에게 열경련·열탈진 또는 열사병 및 그 밖의 건강장해를 유발할 수 있는 더운 온도의 기상현상을 말한다.

8) 「산업안전보건기준에 관한 규칙」(고용노동부령)

제559조(고열작업 등) ④ “**폭염작업**”이란 폭염으로 인해 별표 13의2에 따라 측정한 온도(이하 “체감온도”라 한다)가 **31도 이상이 되는 작업장소에서의 장시간 작업**을 말한다.

9) 고용노동부, “폭염 대비 온열질환 예방을 위한 사업장 대응지침”, 2025.7. 발췌

Ⅲ. 체감온도 35도 이상 폭염작업 시 조치 사항(권고)

☐ 체감온도 35도 이상 폭염작업

- 무더위 시간대(14~17시)에는 불가피한 경우를 제외하고는 옥외작업 중지
 - 불가피한 옥외작업 시 휴식시간 충분히 부여

☐ 체감온도 38도 이상 폭염작업

- 무더위 시간대(14~17시)에는 재난 및 안전관리 등에 필요한 긴급조치 작업 외 옥외작업 중지
 - 긴급작업을 할 경우에는 휴식시간 충분히 부여

산업재해 발생 위험에 대해 실제 건설현장에서 작업중지가 제대로 적용되지 않는 사례가 발생하는 것은 해당 작업중지로 인하여 추가되는 공사기간 및 공사금액을 수급인 또는 하수급인이 일방적으로 부담하게 되거나, 추후 발주자 또는 수급인으로부터 불이익을 받게 될 수 있는 점 등을 우려하는 것이 그 원인 중 하나가 될 수 있을 것으로 생각됨.

이에, 개정안은 「산업안전보건법」에 따른 작업중지 규정이 실효성 있게 작동하기 위해서는, 작업중지로 인해 수급인 또는 하수급인에게 부과될 수 있는 공사기간 및 공사금액의 부담과 불이익 우려를 해소할 필요가 있다고 보아 관련 제도를 개선하려는 것으로,

산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에 실시한 작업중지에 대하여, 상당한 이유 없이 계약금액 및 계약기간의 변경을 인정하지 않는 경우 등을 도급계약 무효 사유로 하고, 작업중지로 인해 조정된 공사금액이 수급인 및 하수급인에게 적정하게 지급될 수 있도록 하며, 발주자가 작업중지 행위를 이유로 수급인에게 불이익을 주는 행위를 금지함으로써,

건설현장에서의 산업재해 예방을 위해 필요한 작업중지가 신속하게 이루어질 수 있도록 하고, 이를 통해 근로자 보호를 강화하려는 취지의

10) KBS, “체감온도 35도 넘으면 ‘야외 작업 중지’...노동부 권고 ‘하나 마나’”, 2023.8.1., 청년일보, “건설사 ‘온열질환’ 예방한다지만...공사현장에선 ‘작업중지권’ 제각각”, 2024.6.28. 참고

입법으로 이해됨.

개정안에 대하여, 국토교통부는 유사 입법례¹¹⁾¹²⁾를 고려할 때, 계약금액·기간, 하도급대금의 조정 등 사유로 ‘작업중지’보다는 이를 포함할 수 있는 포괄적인 조문[그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)]으로 규정할 필요가 있고(안 제22조제5항제2호의2 신설 및 안 제36조제1항·제2항에 대한 수정의견),¹³⁾ 안 제22조제5항제2호의2

11) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약·용역계약 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)으로 인하여 계약금액을 조정(調整)할 필요가 있을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정한다.

12) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 입법례와 유사하게 ‘그 밖에 계약내용의 변경’으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 때에 계약금액의 조정을 요청하거나 조정하도록 하는 내용의 법률안이 국토교통위원회에 계류되어 있음.

“건설산업기본법 일부개정법률안(의안번호 제2208024호, 복기왕의원 대표발의)”

제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ③ 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관 외의 자가 발주하는 공사를 도급받은 수급인은 발주자와 계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)으로 인하여 도급계약에서 정한 바에 따른 계약금액을 조정할 필요가 있을 때에는 도급계약의 내용에 따라 그 계약금액의 조정을 요청할 수 있다. 이 경우 발주자는 정당한 사유 없이 이를 거절하지 못하며, 성실하게 협의에 임하여야 한다.

“건설산업기본법 일부개정법률안(의안번호 제2210906호, 윤영석의원 대표발의)”

제22조의4(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) ① 발주자와 수급인은 공사계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정할 수 있다. 다만 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 다른 법률에서 별도로 정하는 때에는 그 법에 따른다.
② 제1항에 따른 발주자와 수급인 상호간 합의가 이루어지지 아니한 경우에는 다음 각 호의 분쟁 해결방법 중 당사자가 사전 협의한 방법에 따른다.

1. 제69조에 따른 건설분쟁 조정위원회의 조정
2. 「중재법」에 따른 중재기관의 중재

13) 국토교통부는 ‘작업중지’라는 개정안의 조문을 ‘그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)’로 수정함으로써, 「산업안전보건법」에 따른 작업중지 및 산업재해 예방을 위한 공사기간 연장, 설계변경 등을 계약금액·기간, 하도급대금의 조정 등 근거로 포괄할 수 있다고 설명함.

및 안 제36조제1항·제2항을 수정하는 경우 발주자에 대하여 ‘작업중지’ 행위를 이유로 수급인에게 불이익을 주는 행위를 금지하는 내용(안 제38조의 3제1항제3호 신설)을 삭제할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5591

「산업안전보건법」

제70조(건설공사 기간의 연장) ① 건설공사발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 건설공사가 지연되어 해당 건설공사도급인이 산업재해 예방을 위하여 공사기간의 연장을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없으면 공사기간을 연장하여야 한다.

1. 태풍·홍수 등 악천후, 전쟁·사변, 지진, 화재, 전염병, 폭동, 그 밖에 계약 당사자가 통제할 수 없는 사태의 발생 등 불가항력의 사유가 있는 경우

2. 건설공사발주자에게 책임이 있는 사유로 착공이 지연되거나 시공이 중단된 경우

② 건설공사의 관계수급인은 제1항제1호에 해당하는 사유 또는 건설공사도급인에게 책임이 있는 사유로 착공이 지연되거나 시공이 중단되어 해당 건설공사가 지연된 경우에 산업재해 예방을 위하여 건설공사도급인에게 공사기간의 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 건설공사도급인은 특별한 사유가 없으면 공사기간을 연장하거나 건설공사발주자에게 그 기간의 연장을 요청하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 건설공사 기간의 연장 요청 절차, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

제71조(설계변경의 요청) ① 건설공사도급인은 해당 건설공사 중에 대통령령으로 정하는 가설구조물의 붕괴 등으로 산업재해가 발생할 위험이 있다고 판단되면 건축·토목 분야의 전문가 등 대통령령으로 정하는 전문가의 의견을 들어 건설공사발주자에게 해당 건설공사의 설계변경을 요청할 수 있다. 다만, 건설공사발주자가 설계를 포함하여 발주한 경우는 그러하지 아니하다.

② 제42조제4항 후단에 따라 고용노동부장관으로부터 공사중지 또는 유해위험방지계획서의 변경 명령을 받은 건설공사도급인은 설계변경이 필요한 경우 건설공사발주자에게 설계변경을 요청할 수 있다.

③ 건설공사의 관계수급인은 건설공사 중에 제1항에 따른 가설구조물의 붕괴 등으로 산업재해가 발생할 위험이 있다고 판단되면 제1항에 따른 전문가의 의견을 들어 건설공사도급인에게 해당 건설공사의 설계변경을 요청할 수 있다. 이 경우 건설공사도급인은 그 요청받은 내용이 기술적으로 적용이 불가능한 명백한 경우가 아니면 이를 반영하여 해당 건설공사의 설계를 변경하거나 건설공사발주자에게 설계변경을 요청하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 설계변경 요청을 받은 건설공사발주자는 그 요청받은 내용이 기술적으로 적용이 불가능한 명백한 경우가 아니면 이를 반영하여 설계를 변경하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 설계변경의 요청 절차·방법, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다. 이 경우 미리 국토교통부장관과 협의하여야 한다.