



제433회국회(임시회)
제1차 정무위원회

하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈작업중지에 따른 비용분담 의무〉

■ 이학영의원 대표발의(의안번호 제2213437호)

2026. 3.

정 무 위 원 회

전문위원 이 선 주

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이학영의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 10. 1.
3. 회 부 일 : 2025. 10. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 하도급대금 지급과 관련하여 하도급대금의 조정 등에 대한 사항을 규정하고 있는데, 산업재해가 발생할 급박한 위험으로 「산업안전보건법」 등에서 정하는 작업중지가 이루어진 경우 발생한 비용 등에 대한 명확한 규정은 두고 있지 않음.

하도급거래가 많이 이루어지는 건설현장 등에서는 심각한 산업재해가 비교적 빈번하게 발생함에도 불구하고 작업중지로 인한 비용에 대한 규정이 미비함에 따라 수급사업자가 납기 지연, 유희 장비비, 간접비 등의 추가 비용을 모두 떠안고 있다는 지적이 있음. 근로자 안전과 산재 예방을 위하여 관련 법에 근거한 정당한 작업중지를 하더라도 비용 보전 등의 조치가 이루어지지 아니하여 작업중지가 제한·위축되는 등 제도를 유명무실하게 만든다는 비판이 제기됨.

이에 정당한 사유에 따른 작업중지로 발생한 추가 비용을 두고 수급사업자가 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있도록 근거를 마련하는 한편 정당한 작업중지를 구실로 제조등의 위탁을 취소

하거나 수급자에 대하여 수주기회를 제한하는 등의 불이익을 주는 행위를 금지함으로써 산업재해 방지를 위한 작업중지권이 실질적으로 보장되도록 하려는 것임(안 제8조 및 제16조의2제1항제4호 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 정당한 사유로 발생한 작업중지 비용을 일방적으로 수급사업자에게 부담시키는 약정을 부당특약으로 보고(안 제3조), 원사업자가 수급사업자의 작업중지를 이유로 위탁을 취소하는 행위(안 제8조) 또는 하도급대금을 감액하는 행위(안 제11조)를 금지하며, 작업중지로 인하여 추가적인 비용이 발생하는 때에는 수급사업자가 원사업자에게 하도급대금의 조정신청을 할 수 있도록 그 근거를 마련(안 제16조의2)하려는 것임.

현행	개정안
제3조의4(부당한 특약의 금지) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 약정은 부당한 특약으로 본다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u> 4. (생략) ③ 제2항제1호부터 <u>제3호까지</u>	제3조의4(부당한 특약의 금지) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. <u>제16조의2제1항제4호에 따른 작업중지로 발생한 비용을 일방적으로 수급사업자에게 부담시키는 약정</u> 5. (현행 제4호와 같음) ③ ----- <u>제4호까지</u>

현행	개정안
에 해당하는 부당한 특약은 그 부분에 한정하여 무효로 하고, 같은 항 제4호에 해당하는 부당한 특약은 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우 그 부분에 한정하여 무효로 한다. 제8조(부당한 위탁취소의 금지 등) ① 원사업자는 제조등의 위탁을 한 후 수급사업자의 책임으로 돌릴 사유가 없는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 용역위탁 가운데 역무의 공급을 위탁한 경우에는 제2호를 적용하지 아니한다. 1. 2. (생략) ② ③ (생략) 제11조(감액금지) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 원사업자의 행위는 정당한 사유에 의한 행위로 보지 아니한다. 1. ~ 8. (생략)	에----- ----- -----제5호에----- ----- ----- -----. 제8조(부당한 위탁취소의 금지 등) ① ----- ----- -----없거나 제16조의2제1항제4호에 따라 정당한 사유에 따른 작업중지가 이루어진----- ----- -----. -----. 1. 2. (현행과 같음) ② ③ (현행과 같음) 제11조(감액금지) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- -----. 1. ~ 8. (현행과 같음)

현행	개정안
<u><신설></u> 9. (생략) ③ · ④ (생략) 제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정) ① 수급사업자는 제조등의 위탁을 받은 후 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 하도급대금의 조정(調整)이 불가피한 경우에는 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u>	9. 제16조의2제1항제4호에 따른 <u>작업중지로 발생된 비용을 일방적으로 수급사업자에게 부담시키는 행위</u> 10. (현행 제9호와 같음) ③ · ④ (현행과 같음) 제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정) ① - ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. <u>정당한 사유에 따른 작업중지</u> (「산업안전보건법」 제51조에 따른 수급사업자의 작업중지 또는 같은 법 제52조에 따른 근로자의 작업중지를 말한다. 이하 “작업중지”라 한다)로 인한 <u>납기 지연 등으로 추가적인 비용이 발생하는 경우. 이 경우 정</u>

현행	개정안
② ~ ⑪ (생략)	<u>당한 사유에 따른 작업중지의</u> <u>구체적인 기준 및 비용의 범위</u> <u>등은 대통령령으로 정한다.</u> ② ~ ⑪ (현행과 같음)

□ 현행법 제3조의4¹⁾는 원사업자가 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건을 부당한 특약이라 정의하고, 서면 계약서에 기재되지 아니하는 사항을 요구하여 발생한 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정 등 부당한 특약의 종류를 열거하며 이러한 특약은 해당 부분에 한정하여 무효로 보도록 함.

□ 또한, 법 제8조²⁾는 원사업자가 수급사업자의 책임으로 돌릴 사유가 없는 경우에도 임의로 제조등의 위탁³⁾을 취소하거나

1) 제3조의4(부당한 특약의 금지) ① 원사업자는 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건(이하 “부당한 특약”이라 한다)을 설정하여서는 아니 된다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 약정은 부당한 특약으로 본다.

1. 원사업자가 제3조제1항의 서면에 기재되지 아니한 사항을 요구함에 따라 발생한 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
2. 원사업자가 부담하여야 할 민원처리, 산업재해 등과 관련된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
3. 원사업자가 입찰내역에 없는 사항을 요구함에 따라 발생한 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
4. 그 밖에 이 법에서 보호하는 수급사업자의 이익을 제한하거나 원사업자에게 부과된 의무를 수급사업자에게 전가하는 등 대통령령으로 정하는 약정

③ 제2항제1호부터 제3호까지에 해당하는 부당한 특약은 그 부분에 한정하여 무효로 하고, 같은 항 제4호에 해당하는 부당한 특약은 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우 그 부분에 한정하여 무효로 한다.

2) 제8조(부당한 위탁취소의 금지 등) ① 원사업자는 제조등의 위탁을 한 후 수급사업자의 책임으로 돌릴 사유가 없는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 용역위탁 가운데 역무의 공급을 위탁한 경우에는 제2호를 적용하지 아니한다.

1. 제조등의 위탁을 임의로 취소하거나 변경하는 행위
2. 목적물등의 납품등에 대한 수령 또는 인수를 거부하거나 지연하는 행위

3) 제조위탁(가공위탁을 포함한다. 이하 같다)·수리위탁·건설위탁 또는 용역위탁을 하거나 원사업자가 다른 사업자로부터 제조위탁·수리위탁·건설위탁 또는 용역위탁을 받은 것을 수급사업자에게 다시 위탁한 것

변경하는 행위 등을 금지하고, 제11조4)는 정당하지 않은 사유로 하도급대금을 감액하는 행위를 금지하고 있음.

□ 아울러 제16조의2⁵⁾는 수급사업자가 제조등의 위탁을 받은 후 공급원가 변동 등으로 하도급대금의 조정이 불가피한 경우에는 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있는 근거를 두고 있음.

4) 제11조(감액금지) ① 원사업자는 제조등의 위탁을 할 때 정한 하도급대금을 감액하여서는 아니 된다. 다만, 원사업자가 정당한 사유를 입증한 경우에는 하도급대금을 감액할 수 있다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 원사업자의 행위는 정당한 사유에 의한 행위로 보지 아니한다.

1. 위탁할 때 하도급대금을 감액할 조건 등을 명시하지 아니하고 위탁 후 협조요청 또는 거래 상대방으로부터의 발주취소, 경제상황의 변동 등 불합리한 이유를 들어 하도급대금을 감액하는 행위
2. 수급사업자와 단가 인하에 관한 합의가 성립된 경우 그 합의 성립 전에 위탁한 부분에 대하여도 합의 내용을 소급하여 적용하는 방법으로 하도급대금을 감액하는 행위
3. 하도급대금을 현금으로 지급하거나 지급기일 전에 지급하는 것을 이유로 하도급대금을 지나치게 감액하는 행위
4. 원사업자에 대한 손해발생에 실질적 영향을 미치지 아니하는 수급사업자의 과오를 이유로 하도급대금을 감액하는 행위
5. 목적물등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 필요한 물품 등을 자기로부터 사게 하거나 자기의 장비 등을 사용하게 한 경우에 적정한 구매대금 또는 적정한 사용대가 이상의 금액을 하도급대금에서 공제하는 행위
6. 하도급대금 지급 시점의 물가나 자재가격 등이 납품등의 시점에 비하여 떨어진 것을 이유로 하도급대금을 감액하는 행위
7. 경영적자 또는 판매가격 인하 등 불합리한 이유로 부당하게 하도급대금을 감액하는 행위
8. 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」, 「산업안전보건법」 등에 따라 원사업자가 부담하여야 하는 고용보험료, 산업안전보건관리비, 그 밖의 경비 등을 수급사업자에게 부담시키는 행위
9. 그 밖에 제1호부터 제8호까지의 규정에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 행위

5) 제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정) ① 수급사업자는 제조등의 위탁을 받은 후 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 하도급대금의 조정(調整)이 불가피한 경우에는 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있다.

1. 목적물등의 공급원가가 변동되는 경우
2. 수급사업자의 책임으로 돌릴 수 없는 사유로 목적물등의 납품등 시기가 지연되어 관리비 등 공급원가 외의 비용이 변동되는 경우
3. 목적물등의 공급원가 또는 그 밖의 비용이 하락할 것으로 예상하여 계약기간 경과에 따라 단계적으로 하도급대금을 인하하는 내용의 계약을 체결하였으나 원사업자가 목적물등의 물량이나 규모를 축소하는 등 수급사업자의 책임이 없는 사유로 공급원가 또는 그 밖의 비용이 하락하지 아니하거나 그 하락률이 하도급대금 인하 비율보다 낮은 경우

□ 개정안은 「산업안전보건법」 제51조와 제52조⁶⁾에 따라 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 사업주가 실시하는 작업중지를 현행법의 부당특약, 부당한 위탁취소 및 감액금지, 하도급대금 조정 사유에 추가하려는 것임.

- 먼저, 개정안 제3조의4는 작업중지로 발생한 비용을 일방적으로 수급사업자에게 부담시키는 약정을 부당특약으로 보고, 해당 특약은 그 부분에 한정하여 무효로 간주함.
- 다음으로, 안 제8조는 원사업자가 제조등의 위탁을 한 후 작업중지가 이루어진 경우에는 그 위탁을 임의로 취소하거나 변경하지 못하도록 하며, 제11조는 작업중지로 발생한 비용을 보전하기 위하여 수급사업자에게 지급하여야 할 하도급대금을 감액하는 것을 금지함.
- 나아가, 안 제16조의2에서는 작업중지로 인한 납기 지연 등으로 추가적인 비용이 발생하는 경우 수급사업자가 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있는 근거를 둬.

6) 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.

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.

□ 작업중지는 1982년 「산업안전보건법」 제정 때 도입되었고, 2019년 「산업안전보건법」 전부개정을 통해 사업주의 작업중지 의무와 근로자 작업중지 권한이 구체화 되었으나, 「하도급거래의 공정화에 관한 법률」에서 이를 구체적으로 명시하지는 아니하였음.

- 다만, 공정거래위원회가 발표한 건설업종 표준하도급계약서에서는 수급사업자가 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때나 중대 재해가 발생하였을 때 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 대피시키는 등의 조치를 하도록 하면서

이로 인하여 공사가 지체된 경우에 수급사업자가 고의 또는 과실이 없음을 증명한 경우를 제외하고는 원사업자는 수급사업자에게 그 손해배상을 청구할 수 있도록 하고 있음.

□ 개정안은 정당한 작업중지로 발생한 비용을 모두 수급사업자가 부담하게 되는 위험을 방지한다는 점에서 긍정적인임.

- 대한전문건설협회에 따르면 작업중지는 건설분야의 안전 확보를 위한 조치임에도 현장에서는 이로 인한 공기연장이나 간접비의 추가 반영 등이 동반되지 않아 적정 공사비 보전방안의 마련이 시급함.

□ 아울러, 하도급대금 지급 문제가 하도급거래에서 발생하는 분쟁의 핵심이라는 점을 고려하면 작업중지로 인하여 발생하는 비용의

부담 주체를 법률에서 명확하게 규정하는 것은 적절함.

□ 개정안은 다음과 같은 점을 종합적으로 고려하여 심사해야 할 것으로 봄.

- 우선, 개정안 제3조의4와 제8조와 관련하여 공정거래위원회는 개정안 제3조의4제2항제4호는 현행법 같은 조 제2항제2호⁷⁾에 포섭되고, 개정안 제8조의 ‘정당한 사유에 따른 작업중지’는 현행 ‘수급사업자의 책임으로 돌릴 사유가 없는 경우’에 해당하므로 개정 실익이 적다는 입장임.

법 제3조의4에 따른 부당특약의 구체적인 유형을 명시하고 있는 ‘부당특약 고시’도 원사업자가 부담하여야 할 산업재해 예방비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정을 부당특약으로 보고 있음.⁸⁾

다만, 개정안처럼 작업중지에 관한 사항을 법률에서 규정하면 작업중지에 따른 비용 부담을 수급사업자가 일방적으로 안게 될 소지를 줄임으로써 리스크는 줄이고, 사업주 간 법적 분쟁도 방지할 수 있는 장점은 있을 것으로 봄.

- 다음으로, 개정안 제11조와 관련하여 공정거래위원회는 부당한

7) 제3조의4(부당한 특약의 금지) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 약정은 부당한 특약으로 본다

2. 원사업자가 부담하여야 할 민원처리, 산업재해 등과 관련된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정

8) II. 부당특약의 유형

4. 원사업자의 의무를 수급사업자에게 전가하는 경우

다. 원사업자가 부담하여야 할 안전조치, 보건조치 등 산업재해예방 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정

감액으로 규율하기 위해서는 ‘작업중지로 수급사업자가 부담하게 되는 비용’이 「산업안전보건법」 등 관련 법률에 따라 원사업자가 부담하여야 하는 비용임이 전제될 필요가 있다는 의견임.⁹⁾

대한건설협회는 현행 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제11조는 본래 계약 당시 정한 하도급대금을 원사업자가 부담하게 감액하는 행위를 금지하려는 것인데, 개정안은 작업중지에 따라 발생하는 비용을 원사업자가 부담하라는 취지이므로 그 성격이 달라 법 체계에 부합하지 아니한다는 의견을 제시함.

대한건설협회의 의견에 대해서는 개정안이 하도급대금 감액의 정당한 사유로 보지 아니하는 원사업자의 행위 유형을 추가하려는 것이므로 ‘제16조의2제1항제4호의 정당한 사유에 따른 작업중지를 이유로 하도급대금을 감액하는 행위’로 수정하는 것이 적절할 것으로 봄.¹⁰⁾

- 개정안 제16조의2에 대해서 공정거래위원회는 「산업안전보건법」에 따른 작업중지의 실효성을 보다 높이기 위하여 개정안에 동의하면서 ‘납기 지연 등으로 추가적인 비용이 발생하는 경우’ 외에도 하도급대금의 조정신청을 할 수 있도록 ‘납기 지연, 납기 연장, 납기

9) 예를 들어 「산업안전보건법」 제72조에서는 건설공사에서 도급인 등이 산업안전보건관리비를 도급금액이나 사업비에 계상하도록 하고 있음.

제72조(건설공사 등의 산업안전보건관리비 계상 등) ① 건설공사발주자가 도급계약을 체결하거나 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는 자(건설공사발주자로부터 건설공사를 최초로 도급받은 수급인은 제외한다)가 건설공사 사업 계획을 수립할 때에는 고용노동부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 산업재해 예방을 위하여 사용하는 비용(이하 “산업안전보건관리비”라 한다)을 도급금액 또는 사업비에 계상(計上)하여야 한다.

10) 다만, 이 경우에도 공정거래위원회의 비판은 여전히 유효함.

지연 방지 과정에서 추가적인 비용이 발생하는 경우'를 포괄하는 방향으로 수정이 필요하다는 의견임.

공정거래위원회의 의견은 법적 명확성을 제고하고 수급사업자의 권익을 보다 두텁게 보호한다는 측면에서 타당하다고 봄.

- 한편, 대한건설협회는 급박한 위험이 아님에도 작업을 중지하는 사례¹¹⁾가 빈번하고, 오판으로 작업이 중지되어 발생한 공기 지연이나 공사비 증가분은 발주자가 보전하여 주지 아니하는 현실에서 개정안처럼 수급사업자의 하도급대금 조정신청권을 부여하면 중소기업사업자는 그 부담이 크게 증가하는 문제가 있으므로 작업중지로 발생하는 추가적인 비용이 현저한 경우로 그 요건을 수정하고, 근본적으로 발주자 부담을 규정하는 「건설산업 기본법」의 개정이 선행될 필요가 있다는 의견을 제시함.

개정안의 작업중지는 정당한 사유를 그 요건으로 하고 있어 모든 작업중지가 하도급대금 조정신청 대상이 되지 아니하므로 대한건설협회의 의견은 비판의 소지가 있음.

다만, 하도급거래의 당사자인 원사업자와 수급사업자의 대부분이 중소기업이라는 점을 고려할 때 작업중지에 따른 비용을 도급인¹²⁾

11) 예를 들어 작업중지가 되면 금전적으로 보상을 해 주는 한 건설현장에서 근로자가 보상을 받기 위하여 정상적으로 설치된 작업발판을 임의로 옮겨 허위신고하여 작업이 중지된 사례를 제시함.

12) 「건설산업 기본법」에 따르면 도급이란 원도급, 하도급, 위탁 등 명칭과 관계없이 건설공사를 완성할 것을 약정하고, 상대방이 그 공사의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약을 말함. 따라서 도급인은 「하도급거래 공정화에 관한 법률」의 발주자에 해당한다고 볼 수 있음.

도 분담하도록 「건설산업 기본법」도 개정하는 것이 필요할 것으로 봄.¹³⁾

문 의 처
02)6788-5109

13) 이러한 내용의 「건설산업 기본법 일부개정법률안」(이학영 의원 대표발의, 의안번호 2213435)이 발의되어 국토교통위원회에 계류 중임.