

Vol. 08 / August. 2022

RICON FOCUS



건설업종 납품단가 연동제 도입 검토 및 시사점

- ① “납품단가 연동제” 논의 배경 및 경과
- ② “납품단가 연동제” 도입 쟁점
- ③ 건설업종 “납품단가 연동제” 도입의 당위성
- ④ 건설업종 “납품단가 연동제” 도입 관련 실태조사
- ⑤ 최근 “납품단가 연동제” 입법안 검토 및 평가
- ⑥ 건설업종 “납품단가 연동제” 도입 대안 제시

“납품단가 연동제” 논의 배경 및 경과

논의 배경 및 필요성

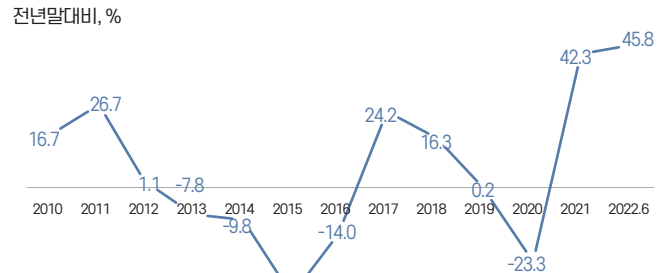
- ① 코로나 팬데믹 이후 글로벌 공급망 차질, 우크라이나 사태 등이 겹치면서 국제 원자재 가격이 2년째 폭등하여 중소기업 하도급기업을 중심으로 납품단가 연동제 도입에 대한 요구가 커지고 있음**
 - 납품단가 연동제란 계약기간 중 원부자재 가격이 변동될 경우 원사업자가 수급사업자의 납품단가를 인상해주는 제도로 원자재 가격 상승분을 대·중소 또는 원·하도급 기업이 부담하는 취지로 해석하는 것이 합리적
- ② 국제 원자재 가격의 상승으로 수입물가가 크게 오르면서 '22년 6월기준 생산자물가는 9.9%(전년동월대비) 급등하였으며, 이는 경제전반은 물론 생산요소를 조달하는 기업에 큰 부담으로 작용하고 있음**
 - 대표적 국제 원자재지수인 S&P GSCI는 '21년 37.5% 급등한데 이어 '22년 6월까지 이미 26.3% 상승
 - 한국은행에서 발표하는 원재료 수입물가지수는 원자재 가격과 더불어 환율까지 급등하여 '21년 42.3% 오른데 이어 '22년 6월까지 또다시 45.8% 상승하여 부담이 크게 가중

S&P GSCI 지수 추이(최근 5년)



자료: S&P Dow Jones Indices LLC.

원재료 수입물가지수(2010~2022. 06)



자료: 한국은행

입법 추진 등 논의 경과

- ① 납품단가 연동제는 과거 이명박 정부와 국회에서 이미 수차례 법제화가 추진되었으나, 결과적으로 무산됨**
 - 다만, 그 대안으로 '09년 납품단가 조정협의제도가 도입되고, 이후 '11년과 '21년에 중소기업협동조합과 중소기업중앙회의 조정신청 권한이 각각 추가
- ② '20년 하반기부터 국제원자재 가격이 급등하자 '22년 대선후보들은 납품단가 연동제의 입법을 공약으로 선정함**
 - 그 후속조치로 최근 국회에서는 김경만 의원('21.11), 강민국 의원('22.4), 정태호 의원('22.7) 등이 납품단가 연동제 관련 하도급법 개정 법안을 발의한 상태

납품단가 연동제 관련 주요 입법 추진 현황

연도	입법 경과	대표 발의(의안번호)	처리
2008	납품단가 연동제	문국현(1800603), 이정희(1802133)	<ul style="list-style-type: none"> • 납품단가 조정협의제(2009. 3) - 원자재 가격 기준 하도급대금의 조정이 불가피한 경우 조정 신청
	납품단가 조정협의 의무제	최규식(1800642), 이용섭(1800719) 유선호(1800792), 강운태(1801082) 최철국(1802917)	
2010	납품단가 연동제	박선숙(1809060), 이정희(1809733)	<ul style="list-style-type: none"> • 납품단가 조정협의제 활성화(2011. 3) - 중소기업협동조합의 조정신청권한
	납품단가 조정협의제 활성화	이성남(1806410), 김기현(1809726) 허태열(1809726)	
2022	납품단가 연동제	김경만(2113096), 강민국(2115843) 정태호(2116594)	<ul style="list-style-type: none"> • 대협협상자에 중소기업중앙회 추가(2021. 4) • 납품단가 연동제 관련 다수의 입법발의 상황

“납품단가 연동제” 도입 쟁점

기존 조정협의제도의 한계

- ④ **제조업, 건설업 등은 통상적으로 수직적인 하도급 거래관계로 이루어져 우월적 지위관계가 고착화되어 있는 실정임**
 - 중소기업의 35.9%는 대기업 등에 납품을 하고 있으며, 매출액의 74.6%는 납품을 통해 발생
 - 건설업 생산체계는 수직적 하도급구조 방식으로 전문건설업 계약액의 70%가 하도급을 통해 창출
- ④ **현행 하도급법상 납품대금 조정협의제도가 있으나, 실제로 실효성이 매우 낮은 상태임**
 - 원자재 가격상승에 따른 부담이 수탁기업에 집중되고 있으나, 거래단절 등의 우려로 인상요구 자체가 곤란
 - 공정위에 따르면 수탁기업의 납품대금 조정 신청경험은 39.7%이며, 가격상승분이 전부 반영되는 경우는 6.2%에 불과
- ④ **이러한 우려로 과거 입법과정에서 납품단가 조정협의제를 우선 시행하고 효과가 없을시 연동제 도입을 검토하기로 함**

납품단가 연동제와 조정협의제 비교

구분	납품대금 조정협의제	납품단가 연동제
정의	원자재 가격상승 등으로 납품대금 조정이 불가피한 경우 조정을 신청	원자재 가격상승시 별도의 요청없이 원자재 가격상승분을 납품단가에 반영
절차	계약 ⇒ 원가상승 ⇒ 신청 ⇒ 협의 및 수용	계약 ⇒ 원가상승 ⇒ 단가 인상
발동 조건	직접신청시 조건 없음(협동조합 등을 통한 신청시 조건 필요)	원자재 가격이 일정기준 이상 상승할 때
신청	원가상승시 수탁기업이 요청	없음
협의	수탁기업이 자료를 제시하면 상호협의	수탁기업의 자료제시와 위탁기업의 확인
법적 조치	조정협의 불발시 시정명령 등	법적의무이자 법적 제재

자료: 납품단가 연동제 도입을 위한 국회 정책토론회(2022. 5) 발제자료

도입에 관한 주요 쟁점사항

- ④ **납품단가 연동제 도입에 있어 중소기업계와 대기업계는 서로 다른 논리로 찬반 입장을 펼치고 있음**
 - (시장경제 원리) 납품단가 연동제를 반대하는 측에서는 시장가격 통제에 따른 왜곡과 자율성 저해를 지적하는 반면 찬성 측에서는 협상력의 차이로 자율조정이 불가능하기에 오히려 시장실패의 보완조치로 인식
 - 대한민국 헌법은 시장경제 원리와 기업의 경제적 자유를 선언하면서도 공정거래를 위한 경제적 규제를 천명
 - 시장경제 원리의 부정이 아닌, ‘제값 주고 제대로 된 목적물’을 공급받는 공정한 시장경제 질서로의 전환
 - (계약자유 원칙) 거래는 계약자유 원칙이 우선이라는 의견과 공정계약을 위한 규제는 인정된다는 주장
 - 민법의 기본원리인 계약자유 원칙은 공공복리를 위하여 경제 정책적 입법을 통해 규제가 가능
 - “하도급법”은 계약자유에 대하여 원사업자와 수급사업자의 공정한 하도급계약을 도모하기 위한 공법(公法)
 - (소비자가격 상승) 납품대금의 인상은 소비자부담으로 귀결된다는 의견과 위탁 및 수탁기업, 소비자가 부담해야 한다는 주장
 - 소비자가격의 상승은 원자재가격 변동에 따른 납품단가뿐 아니라 인건비, 물류비 등 다양한 요소에 의해 결정
 - 원자재가격 상승 등에 따른 부담을 경제주체 간 분담하는 것이 헌법의 경제민주화 이념에 부합
 - (해외로 공급선 변경) 납품단가 연동제가 시행되면 해외로 공급선을 변경하여 국내 산업생태계가 취약해질 것이라는 의견이 있는 반면, 연동제가 시행되어야 국내 수탁기업의 경쟁력이 강화된다는 주장 역시 존재
 - 위탁기업 입장에서 해외 수탁기업의 종합적인 경쟁력이 우수하면 공급선을 변경하는 것은 자연스러운 거래관계
 - 적정하고 합리적인 단가가 보장된다면 국내 수탁기업의 경쟁력이 중장기적으로 강화
 - (가격하락시 적용) 원자재가격 하락시에도 납품대금 연동제가 필요하다는 의견과 연동제는 수탁기업 보호가 목적이라는 주장
 - 협상력 우위를 바탕으로 납품단가 상승분을 인정하지 않기 때문에 논의되는 사안
 - 다만, 납품단가 연동제의 본질적인 취지상 일정 범위를 벗어나는 상승, 하락 모두 인정하는 것이 합리적

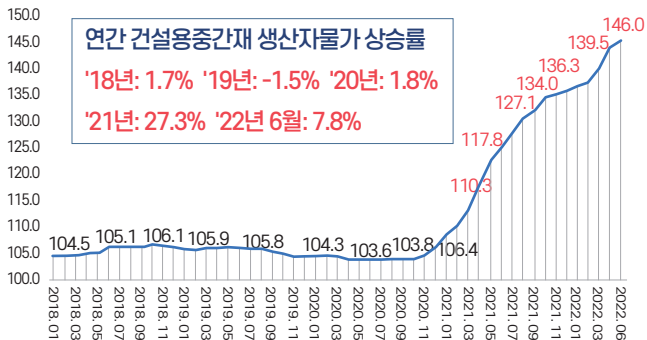
건설업종 “납품단가 연동제” 도입의 당위성

건설 인플레이션 심각

원자재 가격의 급등은 건설자재 가격의 변동성을 키워 건설관련 인플레이션이 역대 최고 수준임

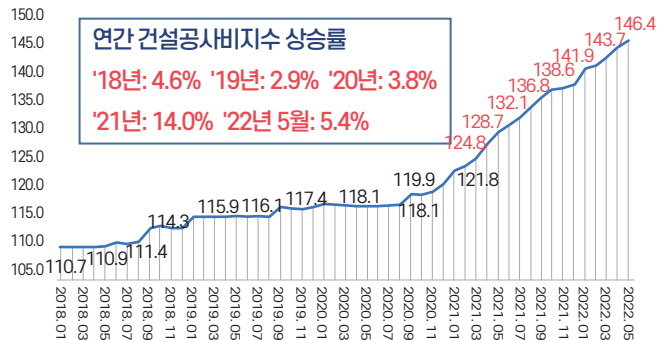
- 2021년 건설중간재 물가지수는 연간 27.3% 상승했으며, 이는 1980년대 오일쇼크 때보다 높은 수준
- 건자재뿐 아니라 노임, 장비임대료까지 상승하고 있어 건설공사비는 '22년에도 10% 이상 급등 예상

건설용중간재 생산자물가 추이



자료: 통계청

건설공사비지수 추이



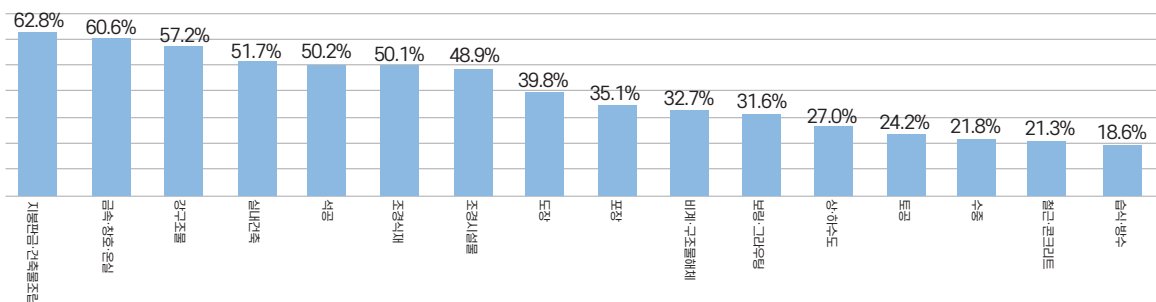
자료: 한국건설기술연구원

비용상승에 따른 부작용 속출

건설공사 비용상승은 건설경기 위축은 물론 기업의 수익성 역시 크게 악화시키는 요인으로 작용하고 있음

- '22년 상반기 건설투자는 3.3% 감소했으며, 공사비용 상승으로 건축착공면적이 10% 이상 감소
- 증가한 공사비를 제대로 조정 받지 못하는 건설기업이 증가하면서 자재사용 비중이 높은 전문건설업종과 하도급 기업을 중심으로 수익성이 크게 악화될 것으로 예상
- 특히, 하도급 기반의 전문건설업의 경우 이익률 자체가 종합건설업에 비해 이미 낮은 상황으로 '22년 이후 한계기업이 크게 증가할 가능성이 점증

최근 3년간 전문건설업 업종별 평균 자재비 비중(2018~2020)



자료: 전문건설업 완성공사 원가통계

자재가격 급등에 따라 원·하도급 기업간 공사비 증액 문제로 갈등이 크게 증가하고 있는 실정임

- 기존 계약은 낮은 단가로 계약된 경우가 많아 공사가 진행될수록 하도급자의 손실이 커질 수밖에 없는 상황
- '22년 들어 철근콘크리트, 토공사연합회 등은 공사비 증액을 위해 현장 셧다운 등 단체행동까지 강행
- 향후 원·하도급자 간의 공사비 관련 소송과 분쟁이 크게 증가할 것으로 보여 직간접 비용 역시 급증

또한, 최근 자재가격 상승에 따라 종합건설업체의 하도급 물량이 증가하여 하도급기업의 어려움이 가중됨

- 하도급사는 자재 생산업체를 통한 직접구매가 어려워 유통사에 의존하며, 가격 협상력 역시 열위
- 하도급자가 구매하는 자재의 경우 원사업자의 발주자에 대한 하도급대금의 조정 해태 등에 따라 하도급대금 조정이 원활히 이루어지지 못하고 있는 실정

건설업종 “납품단가 연동제” 도입 관련 실태조사

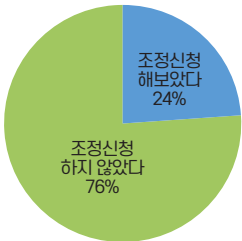
실태조사 개요

- ① (조사대상) 대한전문건설협회 소속 회원사(4만여 개)를 대상으로 하여 총 420여개 전문건설업체가 설문 참여
 - 전문건설업 업종 중 철근콘크리트(77개사), 금속창호온실(66개사), 실내건축(54개사), 토공(50개사), 포장(28개사), 상하수도(26개사), 조경식재(24개사), 도장(23개사), 습식방수(21개사) 등이 참여
 - 본 조사는 통계적으로 신뢰수준 95%에 표본오차 ±4.8%포인트
- ② (조사방식) 2022. 7. 18.부터 7. 22.까지 일주일 간 대한전문건설협회 시·도회를 통해 팩스 조사

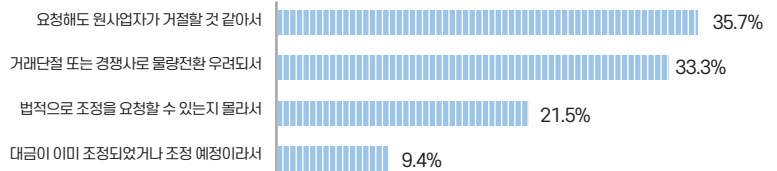
조사 결과 및 시사점

- ① (계약서 반영 실태) 전문건설업 하도급계약서에 원자재가격 상승에 따른 납품단가(하도급대금) 조정이 명시된 경우는 28.1%에 불과하며, 해당 조항이 없거나, 조정불가 조항이 있는 경우는 각각 56.3%, 15.6%로 조사
 - 이는 '22년 4월 공정거래위원회 조사결과(조항이 있다: 62.1%)에 비해 전문건설업 계약의 취약성을 방증
- ② (대금조정 신청) 원자재가격 상승에 의한 납품단가 조정을 신청한 경험이 있는 전문건설업체는 24%에 불과하며, 76%가 대금조정 신청 자체를 하지 않은 것으로 조사됨
 - 원자재가격 상승에도 불구하고 대금조정을 신청하지 않은 이유는 요청해도 거절할 것 같아서가 35.7%, 거래단절 등의 우려가 33.3%로 각각 높은 비중을 차지

대금조정 신청 경험

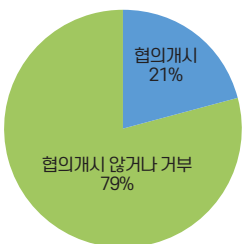


대금조정을 신청하지 않은 이유

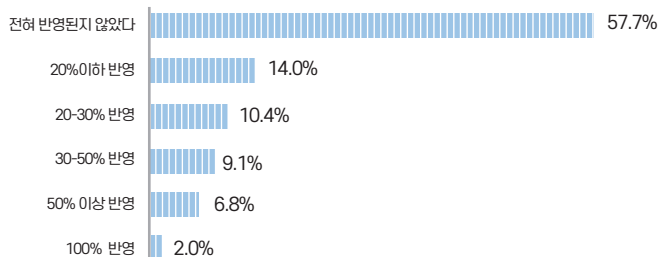


- ③ (협의개시 및 단가조정) 대금조정 신청 이후 실제로 협의가 이루어진 경우는 21%에 불과한 것으로 조사되었으며, 79%는 협의를 개시하지 않거나 거부당한 것으로 조사됨
 - 원자재가격 상승에 따른 단가조정이 전혀 반영되지 않았다는 응답이 57.7%로 가장 높게 나타났으며, 일부라도 반영된 비율은 전부반영이 2%에 불과했으며, 대부분의 경우 50% 이하로 반영된 것으로 조사

대금조정 신청 이후 협의 여부



대금조정 비율



- ④ 현행 “하도급법”은 ‘설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정’과 ‘공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정’의 이원적 규율 체계를 갖추고 있음

- 특히, 하도급법 제16조의2에서는 공급원가 변동시 수급사업자는 하도급대금의 조정 신청이 가능
- 그러나 결과적으로 원자재가격 상승 등에 따른 건설업종 하도급대금 조정은 원활하지 못한 것으로 조사

최근 “납품단가 연동제” 입법안 검토 및 평가

최근 입법안 현황 및 내용

④ 현재 납품단가 연동제는 ‘납품단가 조정협의제도’라는 절충적 형태로 운용되고 있으나, 제도 실효성과 한계에 대한 논란이 지속되면서 최근 국회를 중심으로 납품단가 연동제를 도입하는 방향으로 공감대가 형성되고 있음

- 여기에는 2021년 이후 지속되어 온 원자재 가격 급등 역시 중요한 요인으로 작용

④ 제21대 국회에서는 납품단가 연동제와 관련하여 다양한 “하도급법” 개정안이 발의된 상황임

- 김경만 의원 대표 발의(안)은 원자재 기준 가격이 대통령령으로 정하는 비율 이상 상승한 경우 추가로 발생한 비용을 의무적으로 지급하도록 하고, 위반시 시정조치의 제재안을 포함

- 강민국 의원 대표 발의(안)은 원재료의 가격 변동을 하도급대금에 반영하도록 계약서에 기재하게 하고, 표준하도급대금 연동계약서의 사용을 의무화하고, 위반시 시정조치를 통해 제재

- 정태호 의원 대표 발의(안)은 하도급계약서에 원재료의 가격 상승률이 3% 이상인 경우 의무적으로 하도급대금을 지급하고, 위반시 시정조치·과징금·벌금 등 제재

김경만 의원(안)	강민국 의원(안)	정태호 의원(안)
<ul style="list-style-type: none"> 원자재 기준 가격이 대통령령으로 정하는 비율 이상 상승한 경우 추가 비용의 하도급대금 지급 의무화 - 제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정) 제9항 신설 - 시정조치 연계 	<ul style="list-style-type: none"> 표준하도급대금 연동계약서의 사용 의무화 - 제3조의6(표준하도급대금 연동계약서의 제정·개정 및 사용) 신설 - 시정조치 연계 	<ul style="list-style-type: none"> 원재료의 가격 상승률이 3% 이상인 경우 추가 비용의 하도급대금 지급 의무화 - 제13조(하도급대금의 지급 등) 제9항 신설 - 시정조치·과징금·벌금 등 연계 - 표준하도급계약서 사용 권고

④ 한편, 정부는 국회 입법안에 비해 소극적으로 원사업자와 수급사업자의 자율적 협의·조정을 전제로 ‘납품단가 조정 가이드북’ 배포와 시범운영 사업을 실시할 계획을 발표

- 공정거래위원회는 수급사업자의 납품단가 조정 신청권, 원사업자의 협의 개시 및 성실 협의 의무, 계약서 의무 기재사항 등을 담은 “납품단가 조정 가이드북” 및 납품단가 연동 내용을 담은 모범계약서 제정·발표(8월 예정)

- 중소벤처기업부는 납품단가 연동제를 도입·운영하는 기업에 인센티브를 제공하는 시범사업 및 향후 입법화 추진 계획 발표

입법안 및 정부대응에 대한 평가

④ 제21대 국회의 입법안은 건설업종에 대한 적용의 한계, 표준하도급 연동계약서의 실효성 부족, 입법 기술상의 문제 등으로 입법 보완이 필요할 것으로 평가됨

- 김경만 의원 대표 발의(안)은 원자재를 기준 가격으로 하고 있으나, 공사원가에 있어 재료비를 구성하는 원자재 품목의 세분화 및 상승률 확인이 어렵기 때문에 건설업종에 적용하는데 한계

- 강민국 의원 대표 발의(안)은 표준하도급대금 연동계약서의 사용을 의무화하고 있으나, 연동제에 대한 포괄 위임으로 구체성이 부족하고 법적 근거 없이 표준계약서만으로는 하도급 관계의 특성을 반영하기 힘든 상황

- 정태호 의원 대표 발의(안)은 납품단가 연동제를 ‘하도급대금의 지급 등’(제13조)에 근거를 마련하고 있으나, 조문의 성격과 배치되며 ‘공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정’(제16조의2) 조문의 사문화 우려

④ 정부의 ‘납품단가 조정 가이드북’ 배포 및 시범운영은 사적 자치의 원칙을 전제로 한 조치로서, 비종국적이고 지속가능성이 부족한 방안으로 판단됨

- 납품단가 조정 가이드북은 현행 “하도급법”을 설명하는 자료로서, 협의 불성립시 하도급분쟁조정협의회의 조정을 거치도록 규정되어 있으나, 조정은 구속력이 없는 비종국적인 해결수단

- 시범운영은 삼성전자 등 일부 대기업의 상생협약을 통한 납품단가 조정기준 마련 등 원사업자의 선의에 기댈 수밖에 없는 임시적 조치로서 지속가능성 부족

건설업종 “납품단가 연동제” 도입 대안 제시

납품단가 연동제 도입 방향

- ④ 제도의 실효성 확보를 위해 납품대금 연동을 의무화하고 미이행시 시정조치·과징금·벌금 등 이행력 확보 필요
 - 납품단가 연동요건의 경우 국회 입법안은 원자재 가격을 기준으로 하고 있으나, 현행 “국가계약법”상 ‘물가변동으로 인한 계약금액의 조정’과의 정합성 확보 및 건설업종의 적용·확대를 위하여 물가지수로 결정하는 것이 타당
 - 표준하도급계약서를 개정하여 원사업자와 수급사업자간 하도급계약에 납품단가 연동제 적용 필요
- ⑤ 최근 들어 원자재 가격 상승률이 둔화, 납품단가 연동제가 도입되더라도 현재가 아닌 향후 원자재 시장 불확실성에 대비

납품단가 연동제 도입 법안

- ⑥ “하도급법”상 ‘공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정’에 하도급 대금을 의무 적용하는 납품단가 연동제 도입
 - “국가계약법”을 준용하여 생산자물가지수 또는 수입물가지수의 조정률이 일정 기준 이상 증감된 때 계약금액을 의무적으로 조정하도록 규정하고, 위반한 원사업자에 대하여 시정조치, 과징금, 벌칙 등의 제재와 연계

“하도급법” 개정안

현행	개정안
제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정) ① ~ ⑩ (생략) <신설>	제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정) ① ~ ⑩ (현행과 같음) ⑪ 제1항에도 불구하고 원사업자가 수급사업자와 계약을 체결한 날부터 60일 이상 경과하고 동시에 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조에 따라 물가변동으로 인한 계약금액의 조정 사유가 발생한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 하도급대금을 조정하여야 한다. ⑫ (현행 제11항과 같음)
⑧ (생략)	
제25조(시정조치) (생략)	제25조(시정조치) ① 공정거래위원회는-----제16조의2 제10항 및 제11항, 제17조부터 제20조까지의-----그 밖에 시정에 필요한 조치를 명할 수 있다.
제25조의3(과징금) (생략)	제25조의3(과징금) ① 공정거래위원회는-----부과할 수 있다. 1. ~5. (현행과 같음) 6. 제15조, 제16조, 제16조의2 제10항 및 제11항, 제17조부터 제20조까지의 규정을 위반한 원사업자 ② ~ ④ (현행과 같음)
제30조(벌칙) (생략)	제30조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 원사업자는 수급사업자에게 제조 등의 위탁을 한 하도급대금의 2배에 상당하는 금액 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. 제16조의2 제10항을 위반하여 정당한 사유 없이 협의를 거부한 자 또는 제16조의2 제11항을 위반한 자 ② ~ ③ (현행과 같음)

- ⑦ 또한, 법률간 유기적인 연계를 위하여 「건설산업기본법」 역시 납품단가 연동제를 도입하는 것이 바람직함
 - 납품단가 연동제는 공공공사의 경우 “국가계약법”, 민간공사의 경우 「건설산업기본법」, 하도급공사의 경우 “하도급법”의 적용을 통하여 중층적·유기적인 입법 체계로 수급사업자 보호 가능

「건설산업기본법」 개정안

현행	개정안
<신설>	제36조의3(물가변동 등에 따른 계약금액의 조정) 수급인은 하수급인과 하도급계약을 체결한 날부터 60일 이상 경과하고 동시에 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조에 따라 물가변동으로 인한 계약금액의 조정 사유가 발생한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 하도급대금을 조정하여야 한다.
제81조(시정명령) (생략)	제81조(시정명령) 국토교통부장관은 건설사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 기간을 정하여 시정을 명하거나 그 밖에 필요한 지시를 할 수 있다. 1. ~ 5의2. (현행과 같음) 5의3. 제36조의3을 위반하여 하도급대금 조정 의무를 위반한 경우 6. ~ 12. (현행과 같음)
제82조(영업정지 등) (생략)	제82조(영업정지 등) ① 국토교통부장관은 건설사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 6개월 이내의 기간을 정하여 그 건설사업자의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 1. ~ 7. (현행과 같음) 7의2. 제36조의3을 위반하여 하도급대금 조정 의무를 위반한 경우 8. ~ 11. (현행과 같음) ② · ③(현행과 같음)

RICON
대한건설정책연구원

RICON
FOCUS | Vol. 08 / August. 2022

발행일 2022. 8

발행인 유일한

발행위원 박선구, 홍성진

발행처 대한건설정책연구원

07071 서울특별시 동작구 보라매로길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL 02-3284-2600 FAX 02-3284-2620 <http://www.ricon.re.kr>

등록 2007년 4월 26일(제19-2007-17호)