Vol. 13 / March 2025

RICON FOCUS

# 건설업종 하도급대금 연동제 적용 확대 방안

RICON
대한건설정책연구원

# 하도급대금 연동제 도입 배경 및 의미

## 도입 배경 및 경과

**코로나 팬데믹 이후 유동성 증가, 글로벌 공급망 차질, 우크라이나 사태 등으로 원자재 가격이 폭등하면서 중소규모 하도급기업을 중심으로 하도급대금 연동제 도입에 대한 요구가 상당하였음**

- 이에 국회는 하도급대금 연동제 도입과 관련하여 '주요 원재료의 기준과 연동 요건'에 대하여 다양한 시각으로 입법안을 발의
- 다수의 입법안은 주요 원재료 기준을 3% 수준으로 정하고, 연동 요건을 대통령령에 위임
- 일부의 입법안은 주요 원재료 기준을 10% 수준으로 정하고, 연동 요건을 10% 이내로 설정

< 제21대 국회의 하도급대금 연동제 도입 관련 주요 입법안 >

| 의안번호(발의일자) | 대표발의자 | 주요내용 |
|---|---|---|
| 2113096(2021.11.03.) | 김경만의원 | • 원자재 가격이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 경우 10% 범위 이내에서 상승률 반영 |
| 2116594(2022.07.21.) | 정태호의원 | • 원자재 기준가격이 3% 이내의 범위에서 대통령령으로 정한 비율 이상 상승한 경우 변동 |
| 2116891(2022.08.17.) | 진선미의원 | • 원자재 기준가격이 3% 이내의 범위에서 대통령령으로 정한 비율 이상 상승한 경우 변동 |
| 2116920(2022.08.18.) | 이성만의원 | • 주요 원재료의 가격이 3% 이상 상승 또는 하락에 따른 하도급대금의 증감 |
| 2117274(2022.09.06.) | 우원식의원 | • 3% 이상 공급원가 상승(대통령령으로 정하는 기준 이상의 항목별 공급원가인 경우) |
| 2117823(2022.10.17.) | 이인영의원 | • 대통령령으로 정하는 원자재 가격 및 최저임금의 상승에 따른 노무비의 인상률 반영 |
| 2118165(2022.11.08.) | 김성환의원 | • 하도급대금의 10% 이상의 주요 원재료의 10% 이내 가격 변동률 반영 |
| 2118292(2022.11.17.) | 윤한홍의원 | • 하도급대금의 10% 이상 주요 원재료가 10% 범위 이내 비율 이상 변동하는 경우 조정 |

**국회 정무위원장은 주요 원재료 기준을 10% 이상으로 하되, 업종별 특수성을 고려하여 대통령령에서 별도의 완화된 비율을 정하고, 연동 요건을 10% 이내로 설정하는 대안을 발의하였음**

- 그러나 국회 법사위에서 업종별 특수성을 고려하여 대통령령에서 별도의 완화된 비율을 정하도록 한 규정을 구체적으로 규정하거나 삭제할 것을 제안하면서 예외 조항이 삭제

**결국 하도급대금 연동제는 원재료의 기준을 하도급대금의 10% 이상, 연동 요건을 10% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상으로 최종 가결되어 2023.10.04부터 시행되고 있음**

## 의미 및 한계

**하도급대금 연동제는 원자재 가격 상승분을 대·중소 또는 원·하도급 기업이 분담하는 제도로 불공정거래를 개선하고 양극화를 해소할 수 있다는 점에서 정책적 의미가 큼**

- 불공정거래 관행 개선과 양극화 해소는 경제주체의 사유재산권을 보호하고 시장실패를 교정한다는 측면에서 정부의 역할에도 부합

**하도급대금 연동제의 좋은 취지에도 불구하고 실제 계약에서 연동계약을 하는 비율이 높지 않은 상황임**

- 이는 연동대상 주요 원재료의 적용 기준이 애매하여 원·수급사업자간 협의에 따르는 경우가 다수이기 때문
- 연동 요건을 원사업자와 수급사업자가 100분의 10 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우로 규정하고 있기 때문에 실무에서는 대부분 10%로 설정하여 연동 반영률이 크지 않은 상황
- 또한, 10% 이상을 차지하는 주요 원재료가 아니더라도 연동제 자율 적용에 의하여 원·수급사업자가 상호협의하여 연동제 대상 원재료로 정할 수 있도록 규정하고 있으나, 현실적으로 기대하기 어려운 실정

**하도급대금 연동제 적용 제외 요건 역시 제도 활성화를 저해하는 요인으로 작용함**

- 연동제 적용 예외 조항이 광범위한 수준: ①원사업자가 소기업인 경우, ②하도급거래 기간이 90일 이내인 경우, ③하도급대금이 1억원 이하인 경우, ④원·수급사업자가 미연동하기로 합의한 경우
- ①소기업, ②90일 이내, ③1억원 이하 등의 예외 규정으로 인해 70~80%의 하도급공사가 연동계약에서 제외
- 또한, 수직적 생산체계 하에서 원사업자와 수급사업자 간의 합의 역시 제도 적용에 걸림돌로 작용

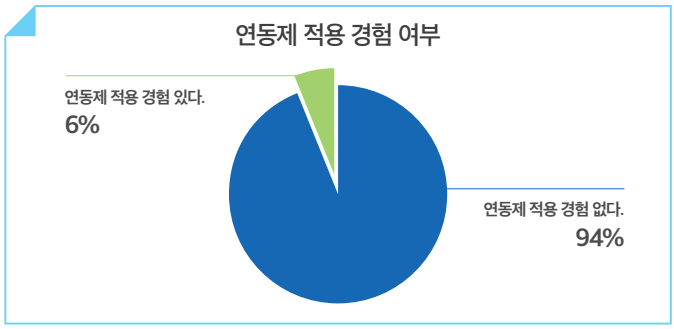
# 건설업종 하도급대금 연동제 적용 실태

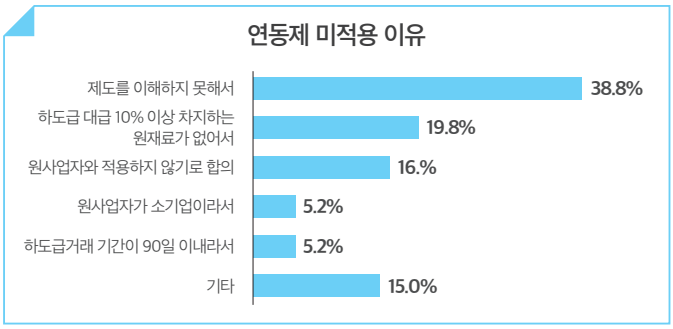
## 실태조사 개요

- (조사대상) 대한전문건설협회 소속 회원사(4만여 개)를 대상으로 설문조사 실시, 총 290개 전문건설업체가 설문에 참여하였음
  - 전문건설업 업종 중 철근콘크리트(23.1%), 금속창호(11.4%), 실내건축(10.7%), 강구조물(5.9%), 토공(4.1%), 지반조성(3.4%) 등이 참여 [무응답: 10.3%]
  - 본 실태조사는 신뢰수준 95%에서 표본오차는 ±5.74% 포인트
- (조사방식) 대한전문건설협회 시·도회를 통해 2025. 2. 7.부터 2. 14.까지 일주일 간 실태조사를 실시하였음

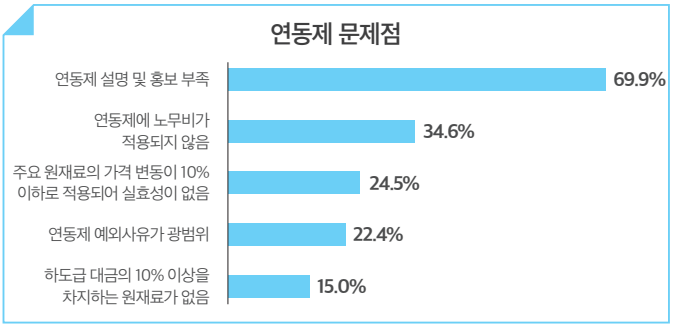
## 실태조사 결과

- (연동제 적용 여부) 실태조사 결과, 불과 18개사(6%)만이 연동제를 적용한 사례가 있다고 응답함[1)]
- (연동제 미적용 이유) 제도를 이해하지 못해서가 38.8%, 대금의 10% 이상을 차지하는 원재료가 없어서가 19.8%, 원사업자와 적용하지 않기로 합의해서가 16%를 차지하였음

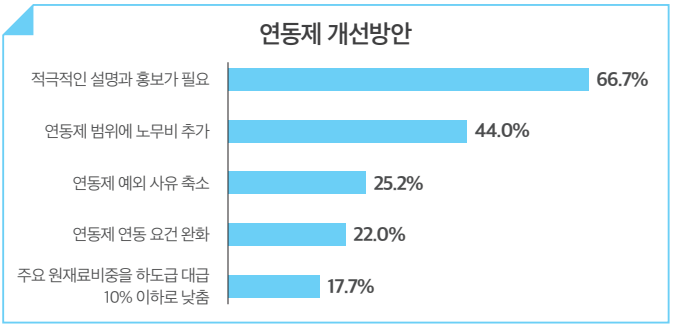



- (연동제 문제점) 연동제 적용의 문제점으로는 홍보부족(69.9%)이 가장 큰 비중을 차지하였으나, 제도를 적용함에 있어 다음과 같은 한계가 노출되었음
  - 노무비 미적용(34.6%), 연동 요건 10% 이하로 실효성 부족(24.5%), 광범위한 예외사유(22.4%), 주요 원재료 요건 미충족(15.0%) 등의 순으로 제도상의 문제점 지적
- (연동제 개선방안) 연동제의 개선방안으로는 설명 및 홍보 확대(66.7%) 외에 연동제 범위에 노무비추가(44%), 연동제 예외 사유 축소(25.2%), 연동 요건 완화(22%) 순으로 나타남




※ 복수응답




※ 복수응답

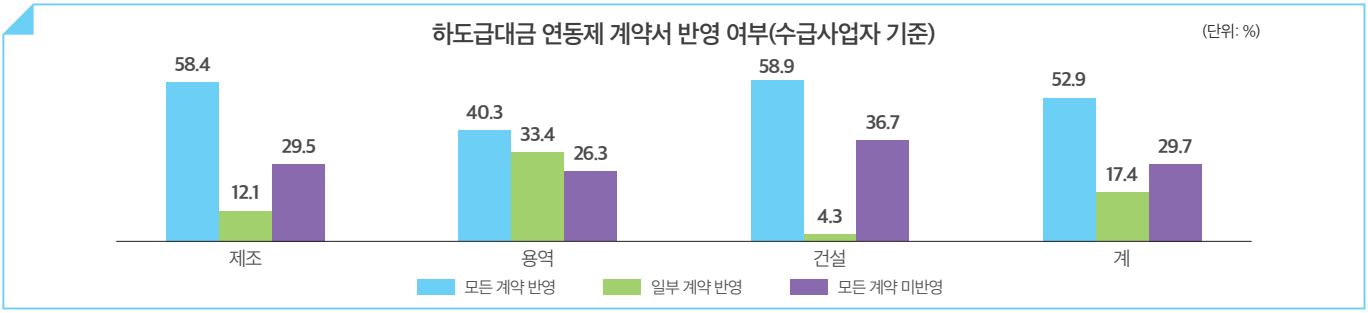
1) 18개사 중 "하도급법"상 하도급대금 연동제 관련 표준 연동계약서를 제출한 기업은 1개사임

# 하도급대금 연동제 적용 및 유사 사례

## 국내 연동제 적용 사례

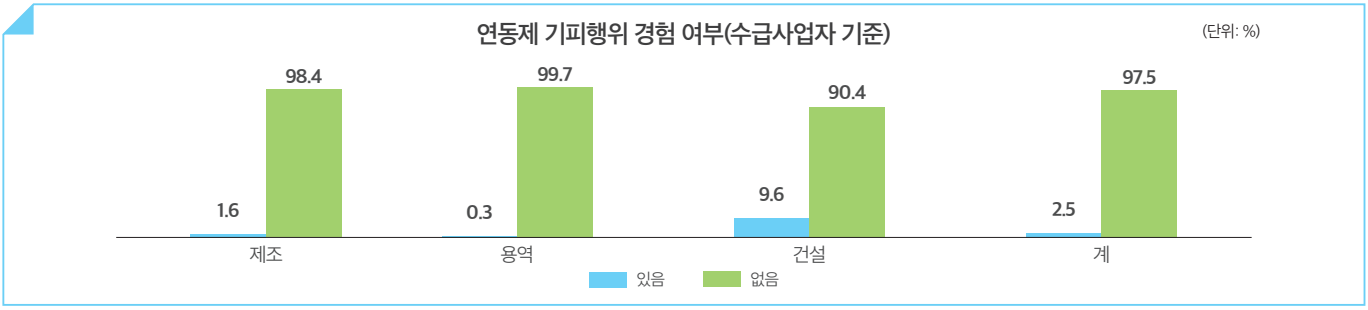
**2024년 공정거래위원회가 원사업자 및 수급사업자 10만개 업체를 대상으로 실태조사를 실시한 결과, 연동제를 적용한 수급사업자 비중은 제조(70.5%), 용역(73.7%), 건설(63.2%) 순으로 건설업이 가장 낮게 나타났음**

- 공정거래위원회는 대기업의 협력업체를 중심으로 실태조사를 실시하고 있는바, 대한전문건설협회 소속의 일반 하도급업체를 대상으로 하는 '건설업종 하도급대금 연동제 적용 실태'에 따른 결과(6%)와 큰 차이




출처: 공정거래위원회(2024)

**연동제 기피행위 경험 여부 조사 시, 기피행위를 경험하였다고 응답한 수급사업자 비중은 건설(9.6%), 제조(1.6%), 용역(0.3%) 순으로 건설업이 가장 높게 나타났음**




출처: 공정거래위원회(2024)

## 해외 유사 사례

**영국(보통법 체계)은 FIDIC 및 JCT[2]같은 표준계약을 활용하여 코로나19와 우크라이나 전쟁 이후 원자재, 노무비 등의 변동에 따라 계약 금액을 조정하는 경우가 증가하고 있음**

- 잦은 물가상승을 감안하여 원자재값, 노무비 등의 상승분을 공사비에 반영하는 경우 다수 존재
- 계약서 상 가격조정 조항이 명시되지 않으면 가격상승 반영 의무가 없고 전쟁 및 정부의 수출입 금지조치 등 특수적인 상황을 제외한 일반적인 인플레이션, 원자재 가격 상승은 불가항력(Force Majeure)으로 불인정

**프랑스(민법 체계)는 FIDIC 등의 가격조정 조항을 통한 가격 연동 외에도 더 나아가 경제적 곤란(Economic Hardship) 원칙에 따라 계약조항에 포함되지 않은 경우에도 법적 조정요청이 가능함[3]**

- (1) 예견하지 못한 사정 변경 (2) 과도한 이행 부담 (3) 해당 변화에 대한 위험을 계약자가 사전에 부담하는 것에 대한 미동의 요건 만족 시, 경제적 곤란 원칙 적용 가능

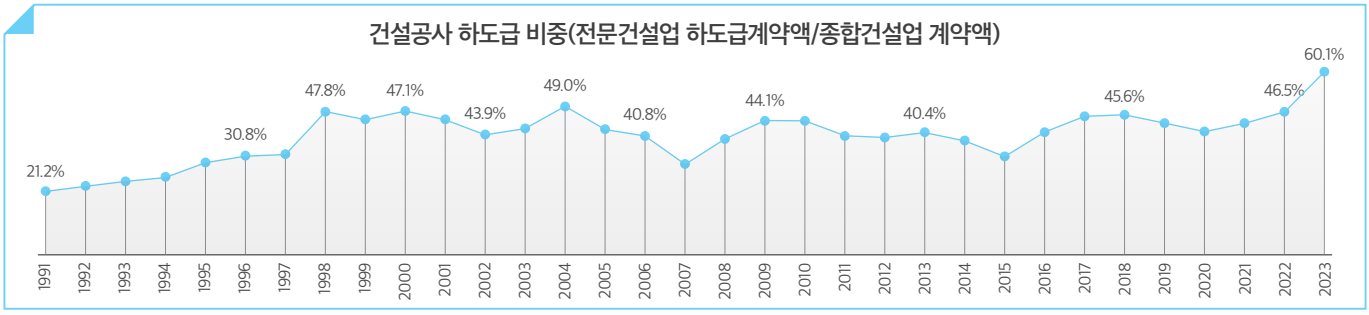
  ※ 프랑스 민법 1195조는 예기치 못한 경제적 어려움에 직면한 당사자 보호 목적으로 2016년 민법 개정 시 도입

2) JCT Option B, FIDIC 2017 Sub-Clause 13.7
3) FIDIC Guidance Memorandum(2023) [FIDIC contracts guidance on the effects of inflation and unavailability of goods and labor following the global COVID-19 pandemic and the war in Ukraine]

# 건설업종 하도급대금 연동제 활성화 필요성

## 위험전가에서 위험분담으로 전환

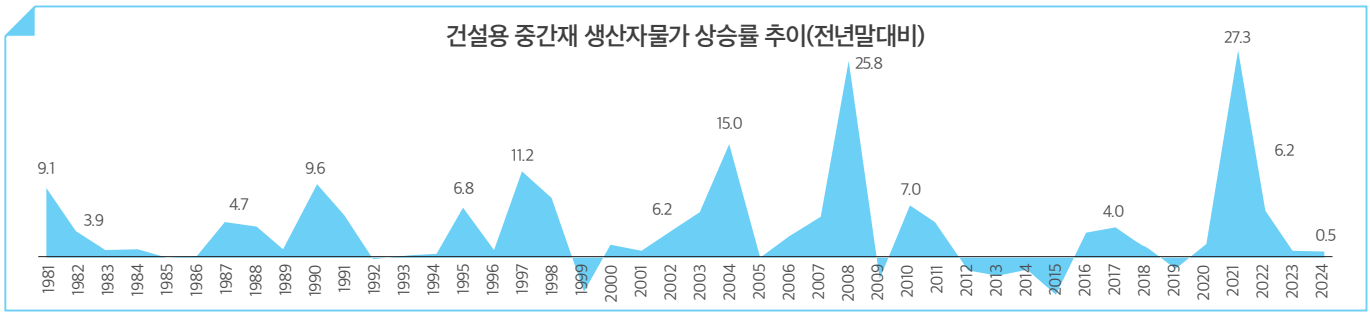
- **건설업은 하도급 생산방식으로 원사업자는 건설경기 상황, 생산요소 수급여부 등에 따라 하도급 비중을 조절함으로써 위험 회피 또는 전가 전략을 구사하는 것이 일반적임**
  - 즉, 건설경기가 악화되어 시장 위험이 커지거나, 건설자재가격 변동성이 확대될 경우 하도급 비중을 확대
  - 실제로 건설자재가격이 급등한 시기(1997년, 2004년, 2008년, 2022년 등)에 하도급비율이 증가
- **중소기업벤처부는 하도급대금 연동제 첫 계약에서 '연동계약의 확산이 우리나라 하도급거래 관계가 위험전가(risk-shifting)에서 위험분담(risk-sharing) 관계로 나아가는 계기가 될 것'이라 강조하고 있음**
  - 따라서 하도급대금 연동제 활성화를 통해 원·하수급자 간의 건전한 문화가 확산되기를 기대
- **또한, 건설경기 부진이 장기화되면서 기업들의 부실이 본격화되고 있어, 자칫 하도급기업의 연쇄부실이 우려됨**
  - 최근 신동아건설, 대저건설, 삼부토건 등이 법정관리를 신청하면서 중견건설업체의 부실우려가 확산
  - 지난해 폐업한 건설업체 3,675개 가운데 전문건설업체의 수는 3,034개로서 전체의 82.6%를 차지
  - 원사업자의 위기는 많은 협력업체의 위험을 확대시킬 수 있다는 점에서 연동계약의 필요성이 더욱 절실한 시점




자료: 대한건설협회, 대한전문건설협회

## 미래 불확실성 대비

- **건설자재 가격 변화를 나타내는 건설용 중간재 생산자물가는 2021년~2022년 역대급으로 상승하여 건설시장에 가장 큰 리스크로 작용했으나, 2023년 0.6%, 2024년 0.5%로 최근 상승률이 크게 둔화됨**
  - 건설자재 가격은 유동성, 환율, 수요급증 등 다양한 요인에 따라 변동성을 보이나, 통상적으로 급등 이후 일정기간 안정화되는 특성이 존재
- **건설자재가격이 급등하는 시기에 하도급대금 연동제를 확대할 경우 원사업자의 부담이 커질 수 있으나, 오히려 최근 자재가격이 안정화 단계에 있기 때문에 미래 불확실성 대비를 위해 연동제 활성화가 가능함**
  - 즉, 하도급대금 연동제의 시장 안착과 활성화를 위한 노력을 하기 좋은 시기




자료: 한국은행

# 최근 하도급대금 연동제 입법안 검토 및 평가

## 최근 입법안 검토

**현재 하도급대금 연동제는 2023. 10. 04부터 시행되고 있으나, 제도의 실효성과 한계에 대한 논란이 지속되면서 최근 국회에서는 개정 논의가 이루어지고 있음**

- 하도급대금의 10% 이상을 차지하는 '원재료'만을 대상으로 하고 있어 실효성이 부족한 상황
- 특히, 건설업종의 경우 '하도급대금 연동제 적용 실태 조사' 결과 제도 시행 이후 적용 사례는 6%에 불과

**구체적으로, 제22대 국회에서는 주요 원재료의 범위에 원재료, 운송비, 에너지 비용을 포함하거나 노무비를 추가하는 형태로 하도급대금 연동제의 입법 개정안을 발의하였음**

< 제22대 국회의 하도급대금 연동제 개선 관련 주요 입법안 >

| 의안번호(발의일자) | 대표발의자 | 주요내용 |
|---|---|---|
| 2205697(2024.11.19.) | 김남근의원 | • 주요 원재료의 범위에 원재료, 운송비, 에너지 비용을 포함하여 '원재료등'으로 확대<br>• 하도급대금 연동제 예외 사유 개선<br>- 위탁시점에 하도급대금을 확정할 수 없는 계약의 경우에도 하도급대금 연동에 대한 사항을 계약관련 서면에 포함 및 금액 요건 충족시 효력 발생<br>- 하도급대금 미연동에 대한 합의는 수급사업자가 하도급대금 미연동을 서면으로 요청한 경우로 한정 |
| 2205029(2024.10.30.) | 이인영의원 | • 주요 원재료의 범위에 노무비 추가(원재료 또는 노무비에 대한 연동) |
| 2203798(2024.09.09.) | 이강일의원 | • 주요 원재료의 범위에 재료비, 운송비, 에너지 비용을 포함하여 '재료비등'으로 확대 |
| 2202055(2024.07.22.) | 김원이의원 | • 에너지 연동제 신설(하도급대금의 10% 이상인 에너지 연동) |

## 최근 입법안 평가

**제22대 국회의 입법안은 하도급대금 연동제 적용 범위를 확대하려는 것으로서, 하도급 거래에서 반복되는 원가 상승 위험 요인을 분담할 수 있기 때문에 그 입법 조치를 높이 평가할 수 있음**

- 원재료 외 노무비, 운송비, 에너지비용 등 하도급 거래에서 반복되는 가격 상승 위험 요인을 분담하고, 원사업자의 거래상 지위 남용을 방지하기 위한 조치

**다만, 건설업종의 하도급공사 원가구성은 2023년 기준 재료비 19.30%, 노무비 48.90%, 외주비 2.04%, 현장경비 29.76%로 구성되는데, 다음과 같은 측면에서 한계가 나타날 것으로 예상됨**

- 김남근·이강일 의원 대표발의(안)은 원재료의 범위에 운송비, 에너지 비용을 포함하고 있으나, 건설업종 하도급공사의 경우 에너지비용(전력비, 수도광열비) 0.16%, 운송비 0.53%에 불과한 상황
- 이인영 의원 대표발의(안)은 원재료의 범위에 노무비를 추가하여 선택하도록 하고 있으나, 건설업종 하도급공사의 경우 노무비 상승률은 평균 약 1.4~3.6%에 불과한 상황

< 하도급공사 원가구성 비중 >

(단위: %)

| 재료비 | 노무비 | 외주비 | 현장경비 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 19.30 | 48.90 | 2.04 | 29.76 | 에너지비용 | 0.16 |
| | | | | 운송비 | 0.53 |
| | | | | 복리후생비 | 5.45 |
| | | | | 기계경비 | 8.65 |
| | | | | 기타 등 | 14.97 |

자료: 대한건설정책연구원, 2023년 전문 하도급 완성공사 원가 조사

< 공사부문 일반직종 평균노임단가 추이 >

(단위: 원, %)

| 2020.1 | 2020.9 | 2021.1 | 2021.9 | 2022.1 | 2022.9 | 2023.1 | 2023.9 | 2024.1 | 2024.9 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 209,168 | 215,178 | 219,213 | 223,499 | 231,044 | 237,006 | 244,456 | 253,310 | 258,359 | 262,067 |
| 2.6 | 2.9 | 1.9 | 2.0 | 3.4 | 2.6 | 3.1 | 3.6 | 2.0 | 1.4 |

자료: 한국표준품셈 정보원, 공사부문 노임단가

**따라서 원재료의 범위에 운송비, 에너지 비용을 포함하는 입법안의 경우 업종별 특수성을 반영하고, 노무비를 추가하는 입법안의 경우 연동 요건을 완화하는 입법 대안을 마련할 필요가 있음**

# 건설업종 하도급대금 연동제 도입 대안 제시

## 건설업종 하도급대금 연동제 확대 방향

- **'주요 원재료'의 범위에 노무비를 추가하고, 하도급대금 연동요건을 원사업자와 수급사업자가 100분의5 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우로 개선할 필요가 있음**
  - 건설업종의 경우 단순히 노무비만 추가할 경우 원재료 기준(하도급대금의 10%)은 충족할 수 있으나, 연동 요건(원·수급사업자의 10% 이내 협의)을 충족할 수 없어 실효성의 한계는 지속
  - 영국의 물가변동조항(fluctuation provision) 입법례에 따라 노무비의 변동을 공사비에 반영하는 방식 제안

- **또는 '주요 원재료'의 범위에 운송비, 에너지 비용을 포함하되, 원재료 기준(하도급대금의 10%)을 건설·제조·수리·용역 등 업종별로 완화된 비율을 하위 법령에서 구체적으로 규정하도록 개선할 필요가 있음**
  - "하도급법"의 규율 대상인 건설·제조·수리·용역 등 전체 업종은 (제조)공사 원가의 구성 비율이 다르기 때문에, 일괄적으로 원재료 기준(하도급대금의 10%)을 규정하는 경우 실효성의 한계는 지속
  - 김남근·이강일 의원 대표발의(안)에 대하여 업종별로 완화된 원재료 기준을 하위 법령에서 규율하는 방식 제안

## 건설업종 하도급대금 연동제 도입 법안

- **(제1안) 주요 원재료의 범위에 노무비를 추가하고, 노무비를 선택하는 경우 연동 요건을 100분의5 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금을 조정하도록 개선함**

< 하도급법 개정안: 제1안 >

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| 제2조(정의) ① ~ ⑮ (생 략)<br>⑯ 이 법에서 "주요 원재료"란 하도급거래에서 목적물등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 사용되는 원재료로서 그 비용이 하도급대금의 100분의 10 이상인 원재료를 말한다.<br>⑰ 이 법에서 "하도급대금 연동"이란 주요 원재료의 가격이 원사업자와 수급사업자가 100분의 10 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금을 조정하는 것을 말한다. | 제2조(정의) ① ~ ⑮ (현행과 같음)<br>⑯ 이 법에서 "주요 원재료등"이란 하도급거래에서 목적물등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 사용되는 원재료 또는 노무비로서 그 비용이 하도급대금의 100분의 10 이상인 원가를 말한다.<br>⑰ 이 법에서 "하도급대금 연동"이란 주요 원재료등의 가격이 원사업자와 수급사업자가 100분의 10(노무비의 경우 100분의 5를 말한다) 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금을 조정하는 것을 말한다. |

- **(제2안) 주요 원재료의 범위에 운송비, 에너지 비용을 포함하되, 원재료 기준을 업종별 특수성을 반영하여 대통령령으로 별도의 완화된 비율을 정하도록 개선함**

< 하도급법 개정안: 제2안 >

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| 제2조(정의) ① ~ ⑮ (생 략)<br>⑯ 이 법에서 "주요 원재료"란 하도급거래에서 목적물등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 사용되는 원재료로서 그 비용이 하도급대금의 100분의 10 이상인 원재료를 말한다.<br><단서 신설> | 제2조(정의) ① ~ ⑮ (현행과 같음)<br>⑯ 이 법에서 "주요 원재료등"이란 하도급거래에서 목적물등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 사용되는 원재료, 운송비, 「에너지법」 제2조의 에너지로서 그 비용이 하도급대금의 100분의 10 이상인 원가를 말한다. 다만, 업종별 특수성을 고려하여 대통령령으로 별도의 완화된 비율을 정한 경우에는 그에 따른다. |

- **이 경우 공통적으로 '원사업자와 수급사업자가 하도급대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우'를 악용하는 사례에 대해서는 형사적 제재를 도입하여 하도급대금 연동제의 실효성을 제고할 필요가 있음**
  - 현재는 미연동계약서를 작성하도록 하고, 위반시 시정조치에 그치는 수준
  - 원사업자의 하도급대금 연동제 관련 회피 행위에 대해서도 별도의 형사적 제재가 없어 집행력의 한계

www.ricon.re.kr

**RICON FOCUS**
Vol. 13 / March 2025

RICON
대한건설정책연구원

발 행 일 2025. 3.
발 행 인 김희수
발행위원 홍성진, 박선구, 최 산
발 행 처 대한건설정책연구원
07071 서울시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)
TEL : 02-3284-2600 FAX : 02-3284-2620
등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)