

건설업종 하도급대금 연동제 활성화 방안 연구

- 자율적 연동제 확산방안을 중심으로 -

홍 성 진 · 최 산

2026. 1

건설정책리뷰 2025-09

건설업종 하도급대금 연동제 활성화 방안 연구

- 자율적 연동제 확산방안을 중심으로 -

홍성진·최산

2026. 01

요 약

- 최근 “상생협력법” 및 “하도급법”에서는 주요 에너지 경비를 추가하고, 하도급대금 연동 관련 탈법행위의 유형을 명확히 하는 입법 개정이 이루어졌음
 - 주요 에너지 경비: 10% 이상을 차지하는 에너지 요금, 주요 원재료 또는 주요 에너지 비용 가운데 10% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동 시 행사 가능
 - 탈법행위 유형 명확화: 기간 또는 납품대금을 나누어 수탁·위탁거래를 하는 행위, 납품대금 연동을 하지 아니하기로 하는 합의를 요구·유도하는 행위 등
- 그러나 건설업종의 경우에는 주요 에너지경비 역시 최근 3년간 평균 약 0.14%에 불과하여 하도급대금 연동제의 적용·확대를 기대하기는 어려운 상황임
- 이에 따라 건설업종은 단기적으로 원·수급사업자의 합의를 통한 자율적 하도급대금 연동제의 확산이 필요한 상황임
 - 당분간 후속 입법 처리를 기대하기는 어려운 여건 고려 필요
- 자율적 하도급대금 연동제의 확산을 위해서는 원·수급사업자가 실질적으로 하도급대금 연동제를 적용·확대하는데 유인책이 될 수 있는 금융 인센티브가 필요함
- 이와 관련하여 중소벤처기업부는 정부 정책에 따른 중소기업 정책자금을 최대 100억원으로 확대하여 융자 및 이차보전의 형태로 금융 인센티브를 부여하고 있음
- 그러나 중소벤처기업부의 정책자금 지원에 있어 건설업종을 정책자금 융자제외 대상 업종으로 규정하고 있어 사실상 정책자금 지원이 이루어지지 않고 있음
- 따라서 중소벤처기업부의 정책 자금 지원 대상 업종에 건설업종을 포함하는 것을 전제로 자율적 하도급대금 연동제 활성화 방안을 모색할 필요가 있음

- 본 연구에서는 건설업종 하도급대금 연동제 활성화를 위하여 다음과 같은 인센티브 중심의 자율적 연동제 확산 방안을 모색하였음
- 우선, 하도급대금 연동제의 연계성을 위하여 공공공사에서 발주자의 인센티브 및 하도급계약 관리 근거를 신설할 필요가 있음
 - 현재의 구조는 발주자와 무관하게 원·수급사업자간 하도급대금 조정이 이루어지도록 함으로써, 발주자-원사업자-수급사업자의 대금 조정 연계성이 부족한 상황
 - 공공공사에서 하도급대금 연동제에 따른 인센티브 항목을 신설하여 향후 입찰 가점을 부여하고, 발주자에게 하도급대금 연동제 적용에 필요한 조치 권한을 부여할 필요
- 다음으로, 하도급대금 연동제의 실효성을 위하여 지자체 조례 등에서 “하도급법”상 하도급대금 연동제의 근거와 건설업종의 금융 인센티브를 명문화할 필요가 있음
 - “하도급법”상 일반적 인센티브는 접근성이 용이한 반면, 하도급대금 연동제에 따른 인센티브는 행정적·재정적 부담이 소요되기 때문에 실효성이 부족한 상황
 - 하도급대금 연동제의 성격을 고려하여 금융 인센티브를 명문화하고, 건설업종에도 적용하도록 개선할 필요
- 마지막으로, 하도급대금 연동제의 범용성을 위하여 우수기업의 요건을 대폭 완화하여 하도급대금 연동제를 적용하는 모든 기업으로 확대할 필요가 있음
 - 하도급대금 연동 우수기업 및 인센티브는 협력사 Pool을 갖춘 대기업을 중심으로 마련되어 있기 때문에 범용성이 부족한 상황
 - 하도급대금 연동제를 모든 기업으로 확대하기 위해서는 하도급대금 연동 우수기업 요건 개선 필요
- 이 밖에 건설업종 하도급대금 연동제 활성화를 위한 정책 제언으로 다음과 같은 방안을 제안하였음
 - 개정 입법에 따른 하도급대금 연동제의 적용 실태를 모니터링 및 실효성 여부를 판단한 이후 후속 입법 조치 마련
 - 향후 후속 입법 대안은 주요 노무비를 신설하고, 연동 요건을 5% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금을 조정하는 방안 제안

목 차

I. 서론	1
II. 하도급대금 연동제 개요	2
1. 도입 배경	2
2. 주요 내용	6
III. 건설업종 하도급대금 연동제 실태 및 한계	11
1. 건설업종 하도급대금 연동제 적용 실태	11
2. 건설업종 하도급대금 연동제 적용 한계	16
IV. 건설업종 하도급대금 연동제 활성화 방안	24
1. 방향성	24
2. 활성화 방안	27
V. 결론 및 정책적 제언	31
1. 결론	31
2. 정책적 제언	33
참고문헌	35

I. 서론

- 2023. 10. 4. “하도급법”상 하도급대금 연동제가 시행되고 있으나, 다음과 같은 제도적 한계로 인하여 활용도가 매우 저조한 상황임
 - 요건: 하도급대금의 10% 이상인 원재료 및 원사업자와 수급사업자가 10% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동
 - 예외: 원사업자가 소기업인 경우, 하도급 거래 기간이 90일 이내인 경우, 하도급대금이 1억원 이하인 경우, 하도급대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우
- 최근 “상생협력법” 및 “하도급법”에서는 주요 에너지 경비를 추가하고, 하도급대금 연동 관련 탈법행위의 유형을 명확히 하는 입법 개정이 이루어졌음
 - 주요 에너지 경비: 10% 이상을 차지하는 에너지 요금, 주요 원재료 또는 주요 에너지 비용 가운데 10% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동 시 행사 가능
 - 탈법행위 유형 명확화: 기간 또는 납품대금을 나누어 수탁·위탁거래를 하는 행위, 납품대금 연동을 하지 아니하기로 하는 합의를 요구·유도하는 행위 등
- 그러나 건설업종의 경우에는 주요 에너지경비 역시 최근 3년간 평균 약 0.14%에 불과하여 하도급대금 연동제의 적용·확대를 기대하기는 어려운 상황임
- 이에 따라 건설업종은 단기적으로 원·수급사업자의 합의를 통한 자율적 하도급대금 연동제의 확산이 필요한 상황임
 - 당분간 후속 입법 처리를 기대하기는 어려운 여건 고려
- 자율적 하도급대금 연동제의 확산을 위해서는 원·수급사업자가 실질적으로 하도급대금 연동제를 적용·확대하는데 유인책이 될 수 있는 인센티브가 필요함
- 본 연구는 건설업종 하도급대금 연동제 활성화를 위하여 인센티브 중심의 자율적 연동제 확산 방안을 모색하고자 함

II. 하도급대금 연동제 개요

1. 도입 배경

1) 연혁

- 과거 2008년 글로벌 금융위기 당시 급격한 원자재 가격 상승에 따른 중소기업의 경영 악화에 대응하여 하도급대금 연동제의 법제화를 추진하였으나, 결과적으로 무산되었음
 - 무산 이유: 대기업을 중심으로 시장경제 원리 및 계약자유의 원칙 침해, 소비자가격 상승, 해외로 공급선 변경 우려 등의 이유
- 다만, 2009. 04. 01. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 “하도급법”)상 ‘하도급대금 조정 협의제’를 도입하면서 원재료의 가격 변동으로 하도급대금의 조정이 불가피한 경우 수급사업자가 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있도록 하였음
 - 2011년, 2022년에 수급사업자의 하도급대금 신청에 관한 협상력 제고를 위하여 각각 중소기업협동조합과 중소기업중앙회의 조정신청 권한 추가

〈표 2-1〉 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"> • 하도급대금 조정 협의제(2009. 03) - 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"> • 하도급대금 조정 협의제 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

주: 입법 발의 당시에는 납품단가 연동제로 제안하였으나, 법안 처리 과정에서 “하도급법”의 성격에 따라 하도급대금 조정 협의제 또는 하도급대금 연동제로 도입

자료: 박선구·홍성진, “건설업중 납품단가 연동제 도입 검토 및 시사점”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2022

- 그러나 “하도급법”상 하도급대금 조정 협의제는 발주자와 무관하게 원·수급사업자간 하도급대금의 조정을 협의하는 제도로써, 신청 요건의 모호성, 제재 수단의 미흡, 하도급 거래 단절 등의 우려로 실효성이 매우 부족하였음
- 원자재 가격상승에 따른 부담이 수탁기업에 집중되고 있으나, 거래단절 등의 우려로 인상요구 자체가 곤란
 - 공정거래위원회에 따르면 2021년 기준 수급사업자가 신청을 한 경우는 6.8%(원사업자는 18.3%)에 불과한 것으로 조사¹⁾

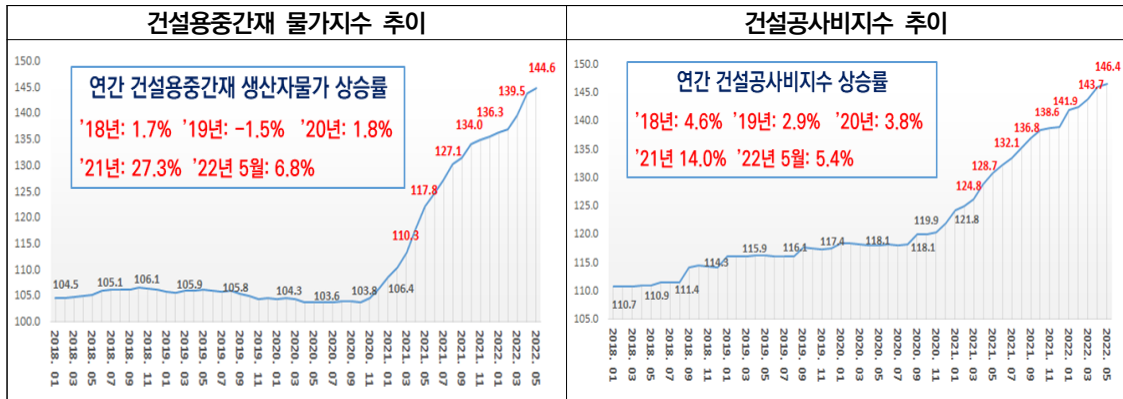
〈표 2-2〉 납품대금 조정협의제와 납품단가 연동제 비교

구 분	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	하도급대금의 조정이 불가피한 경우(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 불응·해태시 시정명령 등	법적의무이자 법적 제재

- 이러한 우려로 과거 입법과정에서 납품단가 조정협의제를 우선 시행하고 효과가 없을시 납품단가 연동제(하도급대금 연동제) 도입을 검토기로 하였음
- 이후, 2020년 하반기부터 원자재 가격이 다시 급등하자 국회에서는 하도급대금 연동제 도입을 재추진하였음
- 코로나 팬데믹 이후 유동성 증가, 글로벌 공급망 차질, 우크라이나 사태 등으로 원자재 가격이 폭등
 - 2021년 기준 건설용중간재 물가지수는 연간 27.3% 상승했으며, 건설공사비지수 역시 14.0% 이상 상승

1) 공정거래위원회 보도자료, “2022년 하도급 거래 실태조사 결과 발표-납품단가 합리화 대책을 적극 추진할 필요-”, 2022. 12. 13.

[그림 2-1] 2021년 기준 건설용중간재 물가지수 및 건설공사비지수 추이



자료: 박선구·홍성진, “건설업종 납품단가 연동제 도입 검토 및 시사점”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2022

○ 국회에서는 하도급대금 연동제 도입과 관련하여 ‘주요 원재료의 기준과 연동 요건’에 대하여 다양한 시각으로 입법안을 발의하였음²⁾

- 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

〈표 2-3〉 제21대 국회의 하도급대금 연동제 도입 관련 주요 입법안

의안번호(발의일자)	대표발의	주요내용
2113096(2021.11.03.)	김경만의원	• 원자재 가격이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 경우 10% 범위 이내에서 상승률 반영
2116594(2022.07.21.)	정태호의원	• 주요 원재료의 3% 이상 상승한 경우로 한정하여 하도급대금 조정
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

○ 이에 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 조항 삭제

2) 홍성진·박선구·최산, “건설업종 하도급대금 연동제 적용 확대 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025, 2면.

- 결국 2023. 07. 18. 원재료의 기준을 하도급대금의 10% 이상, 연동 요건을 10% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상으로 최종 도입되었음(2023. 10. 04. 시행)
 - 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서는 2023. 01. 03. 도입(2023. 07. 04. 시행)

2) 도입

- “하도급법”상 하도급대금 연동제는 주요 원재료의 요건과 연동 비율을 모두 충족해야 하나, 원·수급사업자가 자율적으로 협의하여 적용할 수도 있음³⁾
 - 주요 원재료: 하도급 거래에서 목적물등의 시공에 사용되는 원재료로서 그 비용이 하도급대금의 10% 이상인 원재료
 - 주요 원재료에 해당하지 않더라도 당사자간 협의하여 자율적으로 연동제 적용 가능
 - 연동 비율: 원사업자와 수급사업자가 10% 이내의 범위에서 협의하여 결정
 - 하도급대금의 10% 이상인 원재료가 아니더라도 원·수급사업자가 협의하여 연동제 적용 대상 원재료로 설정 가능
- 그럼에도 “하도급법”상 하도급대금 연동제는 다음과 같은 경우에는 적용을 배제할 수 있기 때문에 그 실효성에 있어 한계를 보이고 있음(법 제3조 제4항)

〈표 2-4〉 하도급대금 연동제 적용 제외 사유

- 원사업자가 소기업인 경우
- 하도급 거래 기간이 90일 이내인 경우
- 하도급대금이 1억원 이하인 경우
- 원사업자와 수급사업자가 하도급대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우
 - 원사업자와 수급사업자가 그 취지와 사유를 서면에 분명하게 기재할 필요⁴⁾

- “하도급법”은 제도의 집행력 확보를 위하여 하도급대금 연동제를 위반한 경우 시정조치를 명하거나 과태료를 부과하도록 규정하고 있음(법 제25조 및 제30조의2)
 - 이 밖에 하도급대금 연동과 관련하여 하도급 거래에 관한 거래상 지위를 남용하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 적용을 피하려는 행위를 한 경우 벌점 5.1점 부과(법 제26조)

3) 공정거래위원회·한국공정거래조정원, “표준 연동계약서 가이드북(건설업)”, 2024, 8면.

4) 원사업자와 수급사업자는 미연동하기로 한 취지와 사유를 약정서에 기재해야 하며, 공정거래위원회는 “건설업종 표준하도급계약서”의 별첨자료로 표준 미연동계약서를 권장하고 있음

2. 주요 내용

1) 절차

- “하도급법”에 따른 하도급대금 연동제는 하도급법에 따른 건설 하도급 거래 검토, 연동 계약서 작성, 변동률 확인, 연동된 하도급대금 지급의 절차로 이루어짐
- 첫째, “하도급법”의 적용을 받는 건설 하도급 거래 여부를 검토하여야 함
 - “하도급법” 적용 대상이 아닌 경우에도 자율적으로 연동제 적용 가능

〈표 2-5〉 “하도급법”의 적용을 받는 건설 하도급 거래 요건

요건	내용
원사업자	<ul style="list-style-type: none"> • 대기업 • 수급사업자보다 시공능력평가액이 많은 중소기업자 <ul style="list-style-type: none"> - 시공능력평가액이 45억원 미만인 중소기업자는 제외
수급사업자	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업자
하도급 거래	<ul style="list-style-type: none"> • 제조위탁 <ul style="list-style-type: none"> - 원사업자: 제조, 판매, 수리, 건설 - 수급사업자: 제조 • 건설위탁 <ul style="list-style-type: none"> - 원사업자: 건설 - 수급사업자: 건설

- 둘째, 원사업자와 수급사업자는 건설업종 표준하도급계약서를 작성하는 경우 하도급대금 연동계약서를 작성하고, 양 당사자가 각각 서명 또는 기명날인 후 각자 1부씩 보관함
 - 하도급대금 연동계약서는 연동 대상 하도급 거래 최초 체결시 또는 변경된 하도급계약 체결시 작성
 - 목적물 등의 명칭, 연동 대상 주요 원재료, 기준지표, 기준시점·비교시점, 조정요건 등의 하도급대금등 연동표 작성
 - 만약, 원사업자와 수급사업자가 하도급대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우 표준 미 연동계약서 작성
- 셋째, 원사업자와 수급사업자는 하도급대금 연동계약서에서 정한 연동일마다 연동 대상 원재료 기준가격의 기준시점 대비 비교시점의 변동률을 확인하고 하도급대금을 산출함
- 넷째, 원사업자는 하도급대금 연동계약서에 기재된 조정대금 반영일 이후에 납품되는 목적물등에 대하여 조정된 금액을 기준으로 하도급대금을 지급함⁵⁾

2) 방법

- 하도급대금 연동제의 방법은 건설업종 표준하도급계약서 [첨부1]의 하도급대금등 연동 표의 기재사항을 중심으로 설명하고자 함

① 하도급대금등 연동 대상 목적물 등의 명칭

- 목적물 등의 명칭은 하도급대금 연동 대상인 주요 원재료가 있는 하도급 거래를 통해 수급사업자가 원사업자에게 최종적으로 납품하는 목적물 등의 명칭을 의미함⁶⁾
- ‘목적물 등’은 공사 등을 통해 최종적으로 시공·건설하고자 하는 목적물을 의미하며 대부분 하도급공사명과도 동일하거나 유사

〈표 2-6〉 하도급대금등 연동 대상 목적물 등의 명칭(예시)

구분	기재사항
1. 하도급대금등 연동 대상 목적물등의 명칭	00공장 라인 재배치 및 철거공사

② 하도급대금등 연동 대상 주요 원재료

- 주요 원재료는 천연재료, 화합물, 가공물, 중간재 등을 의미하며, 그 비용이 하도급대금의 10% 이상인 주요 원재료는 원칙적으로 모두 연동 대상에 해당함

〈표 2-7〉 건설업종 주요 원재료의 유형 및 예시

주요 원재료 유형	예시
천연재료	알루미늄, 아연, 주석, 니켈, 원유, 원목 등
화합물	폴리프로필렌, 폴리염화비닐(PVC) 등
천연재료 또는 화합물을 산업용으로 가공한 물건	금속강, 목재, 시멘트, 레미콘, 콘크리트, 아스팔트 등
수급사업자가 위탁받은 제조를 위해 구매하는 중간재	철강재, 변압기, 모듈, 반제품 등
수급사업자가 위탁받은 목적물 등의 제조를 위해 양 당사자가 협의하여 정하는 원재료	-

- 하도급대금의 공급원가는 재료비+노무비+경비로 구성되며, 원재료는 재료비에 해당함
- 주요 원재료 중 일부에 대해서는 연동제를 적용하고 일부에 대해서는 미연동합의 가능

5) 홍성진·박선구, “물가변동에 따른 원·하도급 계약금액 조정제도 활용방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2023, 55-56면.

6) 공정거래위원회·한국공정거래조정원, “표준 연동계약서 가이드북(건설업)”, 2024, 14면.

〈표 2-8〉 하도급대금등 연동 대상 주요 원재료(예시)

구분	기재사항
2. 하도급대금등 연동 대상 주요 원재료	일반철근

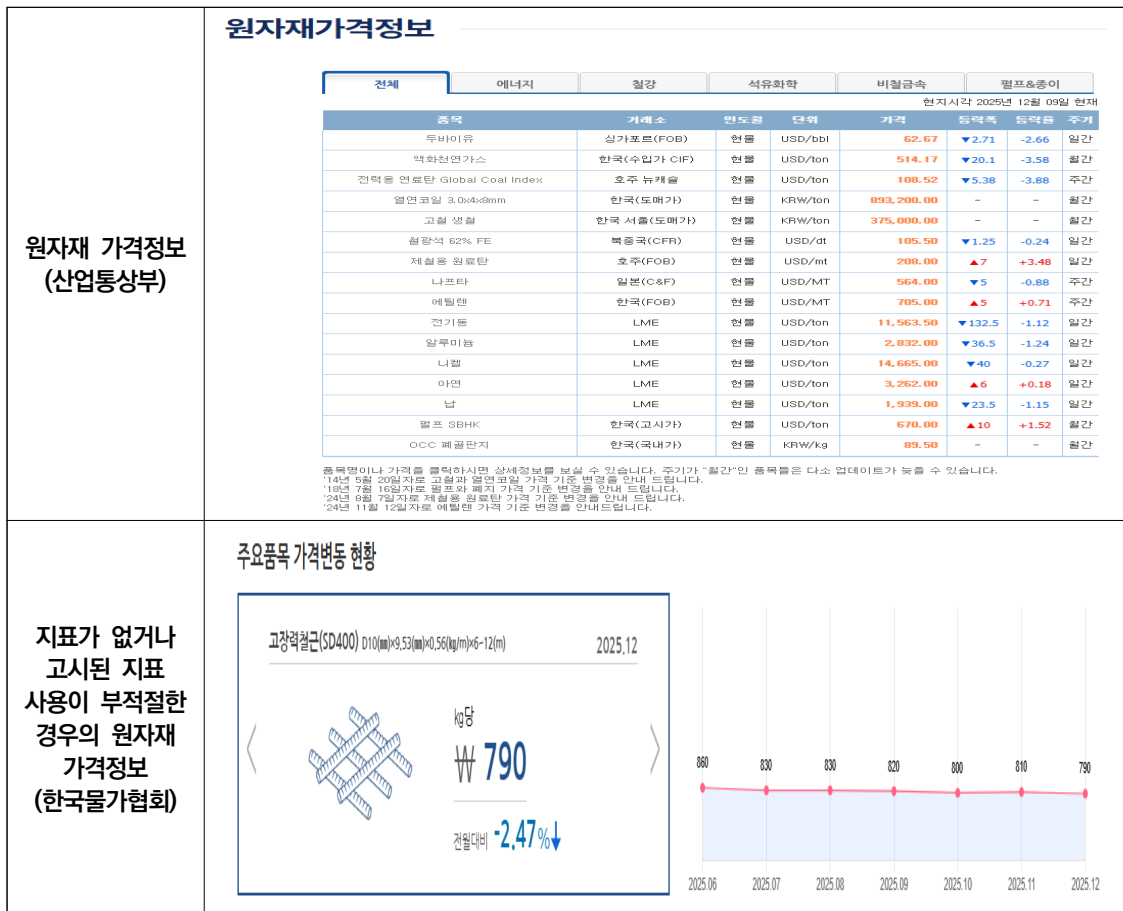
③ 원재료 가격의 기준 지표가)

○ 원재료 가격의 기준 지표는 연동 대상 원재료 가격의 상승 또는 하락 정도를 측정하는 기준이 되는 지표로서, 공신력 있는 기관이 주기적으로 고시하는 지표로 정함

- 한국은행, e-나라지표, 조달청, 산업통상자원부 등 기획재정부장관에게 등록한 전문 가격조사기관 등에서 고시하는 지표 등

○ 다만 지표가 없거나 고시된 지표 사용이 부적절한 경우(가격 협상력 등으로 인해 고시된 지표와 실거래가격 간 괴리가 큰 경우)에는 해당 원재료의 실거래가격, 당사자가 합의하여 정한 가격으로 정할 수 있음

[그림 2-2] 원재료 가격 정보(예시)



7) 이하의 내용은 홍성진·박선구, “물가변동에 따른 원·하도급 계약금액 조정제도 활용방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2023, 58-64면의 내용을 요약·정리한 것임.

〈표 2-9〉 원재료 가격의 기준 지표(예시)

구분	기재사항
3. 원재료 가격의 기준지표	산업통상자원부 원자재가격정보, KRW/ton

④ 원재료 가격의 변동을 산정을 위한 기준시점 및 비교시점

- 원재료 가격의 변동을 산정을 위한 기준시점 및 비교시점은 원재료 가격 변동률의 산정하기 위해 정하는 시점을 말함
- 기준시점은 주요 원재료 가격의 변동을 산정하기 위한 시점
 - 비교시점은 기준시점 이후 원재료 가격이 얼마나 변동했는지를 확인하기 위해 대조하는 시점

〈표 2-10〉 원재료 가격의 변동을 산정을 위한 기준시점 및 비교시점(예시)

구분	기재사항
4. 원재료 가격의 변동을 산정을 위한 기준시점 및 비교시점	<ul style="list-style-type: none"> • 기준시점: 하도급계약 체결일 • 비교시점: 연동일의 직전 분기 가격

⑤ 조정요건

- 조정요건은 연동 대상 원재료 기준가격이 기준시점 대비 비교시점에 10% 이내에서 협의하여 정한 비율 이상 변동할 경우 하도급대금 등을 조정하기로 한 기준을 말함
- 조정요건은 하도급대금을 연동해야하는 원재료 가격변동 수준을 정하는 것으로 연동요건을 만족하는 경우 어느정도 수준으로 연동할지는 '연동산식'으로 결정
- 예를 들어 3% 이상 또는 -3% 이하로 정한 경우, 연동 대상 원재료의 기준가격의 기준시점 대비 비교시점의 변동률이 조정요건에 해당하는 경우 하도급대금을 조정함

〈표 2-11〉 조정요건(예시)

구분	기재사항
5. 조정요건	7% 이상 상승

⑥ 조정주기

- 조정주기는 연동 대상 원재료 기준가격의 변동률이 조정요건을 충족하였는지 여부에 따라 하도급대금 연동 시행 여부를 판단하는 주기를 말함
- 조정주기는 일, 주, 월, 분기, 반기, 연 등으로 합의 가능

- 연동 대상 원재료가 두 개 이상이고, 조정주기를 다르게 정하는 경우 모두 기재함

〈표 2-12〉 조정주기(예시)

구분	기재사항
6. 조정주기	철근: 분기, 시멘트: 1개월

⑦ 조정일

- 조정일은 조정 주기에 따라 하도급대금 연동의 시행 여부를 판단하는 날을 말함
- 연동주기가 1개월이라면 ‘매월 1일’, 연동주기가 분기라면 ‘매 분기 첫 달 10일’과 같이 기재
 - 연동 대상 원재료가 두 개 이상이고, 조정주기를 다르게 정하는 경우 모두 기재

〈표 2-13〉 조정일(예시)

구분	기재사항
7. 조정일	철근: 매 분기 30일, 시멘트: 매월 1일

⑧ 조정대금 반영일

- 조정대금 반영일은 목적물등에 대하여 조정된 하도급대금을 적용하는 날을 말함
- 조정일과 동일하거나 별도의 하도급대금 지급일이 있는 경우 하도급대금 지급일로 설정
 - 조정대금 반영일 이후 하도급대금 연동에 따라 조정된 하도급대금 지급

〈표 2-14〉 조정대금 반영일(예시)

구분	기재사항
8. 조정대금 반영일	철근, 시멘트: 하도급대금 지급일

⑨ 하도급대금등 연동 산식

- 하도급대금 연동 산식은 원재료 가격 변동을 하도급대금에 반영하기 위한 산식을 말함
- 하도급대금 연동 산식은 특정한 기준이 없으며, 계약 당사자가 자율적으로 기재 가능
 - 원재료 가격 변동분을 전부 반영하지 않고, 일부만 반영하는 경우도 가능

〈표 2-15〉 하도급대금등 연동 산식(예시)

구분	기재사항
9. 하도급대금등 연동 산식	하도급단가=비교시점의 보통 철근의 기준가격-기준시점의 보통 철근의 기준가격)×단위(t)×반영비율(100%)

Ⅲ. 건설업종 하도급대금 연동제 실태 및 한계

1. 건설업종 하도급대금 연동제 적용 실태

1) 적용 실태

① 공정거래위원회 실태조사

○ 공정거래위원회는 2024년 하도급 거래 실태조사에서 하도급대금 연동제 등 적용 실태를 조사하였음⁸⁾⁹⁾

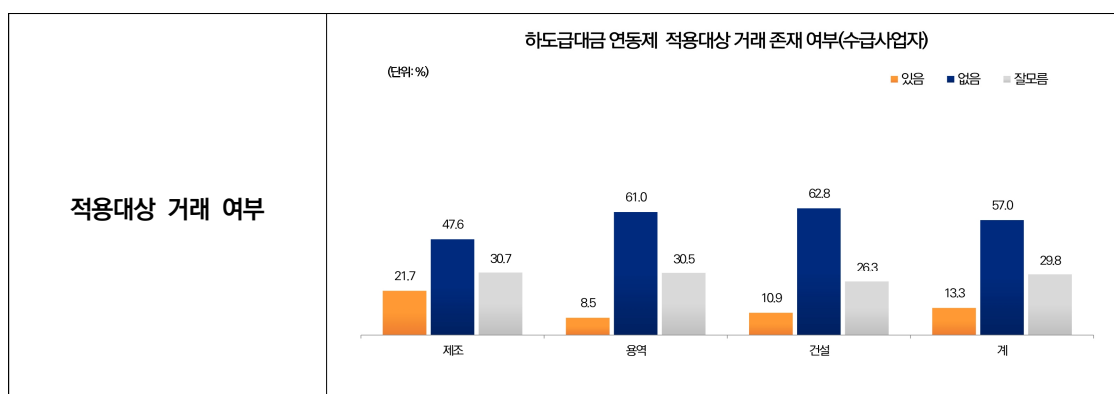
- 조사 기간: (원사업자) 2024. 06. 28.~ 2024. 08. 16, (수급사업자) 2024. 08. 26. ~ 2024. 11. 22.

- 조사 내용: 하도급계약서 교부 및 표준하도급계약서 사용 실태, 하도급대금 연동제 등

○ 실태조사 결과, 2024년 기준 수급사업자의 하도급대금 연동제 적용 대상은 약 10.9%에 해당하였고, 실제 연동계약서 체결은 63.2%를 차지하고 있음

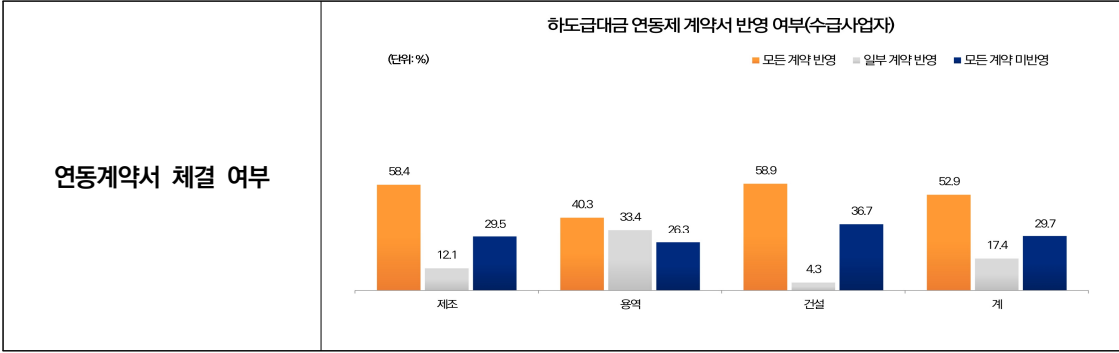
- 모든계약 및 일부 계약 반영이 63.2%, 모든 계약 미반영이 36.7%를 차지

[그림 3-1] 공정거래위원회의 업종별 하도급대금 연동제 실태조사 결과



8) 공정거래위원회 보도자료, “2024년 하도급 거래 실태조사 결과 발표”, 2024. 12. 30.

9) 공정거래위원회의 실태조사는 시공능력평가액 상위업체와 관련 하도급업체를 대상으로 조사한 결과임. 이에 따라 모든 전문건설업체를 대상으로 조사하는 대한전문건설협회 실태조사 결과와 차이가 있다고 할 수 있음



② 대한전문건설협회 실태조사

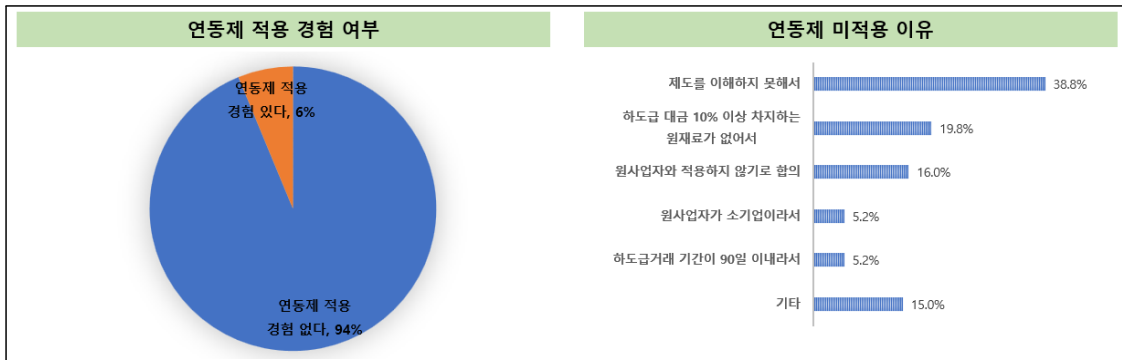
○ 대한전문건설협회는 건설업종 하도급대금 연동제 적용 실태를 조사하기 위하여 소속 회원사(4만여개 대상, 290개 응답) 대상으로 조사를 실시하였음¹⁰⁾

- 조사 기간: 2025. 02. 07.~ 02. 14 중 일주일 간 대한전문건설협회 시·도회를 통해 실시
- 조사 내용: 하도급대금 연동제 적용 여부, 미적용 이유, 문제점 및 개선 방안 등

○ 실태조사 결과, 2024년 기준 하도급대금 연동제 적용 대상은 약 6%에 불과하였으며, 연동제 미적용 이유는 제도를 이해하지 못해서가 38.8%, 대금의 10% 이상을 차지하는 원재료가 없어서가 19.8%를 차지하였음¹¹⁾

- 연동제 문제점으로 홍보부족(69.9%)이 가장 큰 비중을 차지하였고, 노무비 미적용(34.6%), 연동 요건 10% 이하로 실효성 부족(24.5%) 등의 순으로 제도의 문제점 지적
- 연동제 개선 방안으로 설명 및 홍보 확대(66.7%) 외에 연동제 범위에 노무비추가(44%), 연동제 예외 사유 축소(25.2%), 연동 요건 완화(22%) 순으로 제시

[그림 3-2] 대한전문건설협회의 건설업종 하도급대금 연동제 실태조사 결과



10) 홍성진·박선구·최산, “건설업종 하도급대금 연동제 적용 확대 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025, 3면.

11) 하도급대금 연동제 적용 대상 6%는 하도급대금 연동제를 직·간접적으로 접한 업체 수를 의미함

2) 입법동향

① 건설업종 표준하도급계약서

- 2023. 07. 18. “하도급법”에서 하도급대금 연동제를 도입함에 따라 건설업종 표준하도급계약서에서도 하도급대금 연동 계약서 또는 미연동 계약서 사용 의무화를 규정하였음
- 특히, 건설업종의 경우 하도급대금 연동제의 적용 비율이 극히 저조함에 따라 자율적으로 연동 합의를 도모할 필요가 있었음
 - 공정거래위원회 실태조사: 건설업종의 하도급대금 연동제 적용 대상은 약 10.9%, 실제 연동계약서 체결은 63.2% 수준
 - 대한전문건설협회 실태조사: 건설업종의 하도급대금 연동제 적용 대상은 약 6%에 불과
- 이에 따라 2024. 12. 24. 공정거래위원회는 당사자 합의에 따른 자율적 연동제 적용·확대를 위하여 건설업종 표준하도급계약서를 개정하였음
- 즉, 건설업종 표준하도급계약서에서는 “주요 원재료를 하도급대금의 10% 이상인 원재료 또는 원사업자와 수급사업자가 합의하여 정한 원재료”로 규정하고 있음(제2조 제8호)
 - “하도급법”에서는 하도급대금의 10% 이상인 원재료만 규정

② 상생협력법

- 2023. 01. 03. 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하 “상생협력법”)에서 최초로 하도급대금 연동제(납품대금 연동제의 명칭)를 도입하였음(2023. 07. 04. 시행)
 - 주요 원재료: 수탁·위탁거래에서 물품등의 제조에 사용되는 원재료로서 그 비용이 납품대금의 10% 이상인 원재료
 - 연동 비율: 위탁기업과 수탁기업이 10% 이내의 범위에서 협의하여 결정
- 다만, 기존 납품대금 연동제는 전기·가스 등 에너지 요금이 포함되지 않아 금형, 주조, 용접, 열처리 등 에너지 사용량이 많은 업종의 수탁기업은 에너지 요금이 급등하는 경우 그 상승분을 온전히 부담하여야 한다는 문제가 발생하였음
- 또한, 납품대금 연동제를 적용함에 있어 금지하는 사항이 명확하지 않아 납품대금 연동을 피하려는 목적으로 하나의 수탁·위탁거래를 단기간 또는 소규모로 나누어 위탁하는

일명 ‘쪼개기 계약’ 등이 발생하였고, 제재하는 데에는 한계가 있었음

- 이에 따라 2025. 12. 02. 납품대금 연동제 적용 대상을 에너지 요금까지 확대하고, 납품대금 연동 관련 탈법행위의 유형을 명확히 규정하는 내용으로 입법 개정이 이루어졌음 (2026. 12. 03. 시행)

〈표 3-1〉 상생협력법에 따른 납품대금 연동제 주요 개정 내용

구분	주요 내용	비고
주요 에너지경비 신설 (법 제2조 제12호의2)	<ul style="list-style-type: none"> 주요 에너지경비란 수탁·위탁거래에서 물품등의 제조등에 사용되는 에너지(「에너지법」 제2조제1호 및 제3호에 따른 에너지를 말한다)에 대한 요금으로서 그 비용이 납품대금의 10% 이상인 에너지 요금을 말함 	주요 에너지경비는 수탁·위탁거래에서 10% 이상을 차지하는 에너지 요금
납품대금 연동제 요건 개정 (법 제2조 제13호)	<ul style="list-style-type: none"> 납품대금 연동이란 주요 원재료의 가격 또는 주요 에너지경비가 위탁기업과 수탁기업이 10% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 납품대금을 조정하는 것을 말함 	주요 원재료 또는 주요 에너지 비용 가운데 요건 충족 시 행사 가능
납품대금 연동 관련 탈법행위 유형 명확화 (법 제21조 제4항)	<ul style="list-style-type: none"> 동일한 물품등의 제조등을 위탁하면서 정당한 사유 없이 그 기간 또는 납품대금이 각각 제3항제2호 또는 제3호에 해당하도록 기간 또는 납품대금을 나누어 수탁·위탁거래를 하는 행위 납품대금 연동을 하지 아니하기로 하는 합의를 요구·유도하는 행위 그 밖에 납품대금 연동을 피하기 위한 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 	위반시 시정조치, 벌점, 과태료 부과

③ 하도급법

- 2023. 07. 18. “하도급법”에서 하도급대금 연동제를 도입하였음(2023. 10. 04. 시행)
- 다만, 하도급대금 연동제의 실효성과 한계에 대한 논란이 지속되면서 최근 국회에서 개정 논의가 이루어졌음
 - 하도급대금의 10% 이상을 차지하는 ‘원재료’만을 대상으로 하고 있어 실효성이 부족한 상황
 - 특히, 건설업종의 경우 대한전문건설협회의 건설업종 하도급대금 연동제 실태조사 결과 적용 비율이 6%에 불과
- 즉, 국회에서는 주요 원재료의 범위에 원재료, 운송비, 에너지 비용을 포함하거나 노무비를 추가하는 형태로 하도급대금 연동제의 입법 개정안을 발의하였음

- 하도급대금의 10% 이상을 차지하게 되더라도 조정 대상에서 제외되는 에너지비용, 노무비 등의 규율 필요성
- 계약 기간 및 금액을 정당한 사유 없이 나누어 위탁하는 행위, 하도급대금 연동을 하지 아니하기로 하는 합의를 요구·유도하는 행위 등 탈법행위 금지 필요성

〈표 3-2〉 제22대 국회의 하도급대금 연동제 개선 관련 주요 입법안

의안번호(발의일자)	대표발의	주요내용
2215148 (2025.12.11.)	이종배의원	<ul style="list-style-type: none"> • 하도급대금 연동제 적용대상에 에너지비용, 운송비용, 용수비용을 포함 • 수급사업자가 서면으로 요청하는 경우에만 미연동 합의 가능
2210871 (2025.06.16.)	김원이의원	<ul style="list-style-type: none"> • 계약 기간 및 금액을 정당한 사유 없이 나누어 위탁하는 행위를 탈법행위 유형으로 명시 • 하도급대금 연동을 하지 아니하기로 하는 합의를 요구·유도하는 행위 금지 등
2209203 (2025.03.20.)	이강일의원	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 원재료의 범위에 재료비, 운송비, 에너지 비용을 포함하여 '재료비등'으로 확대
2205697 (2024.11.19.)	김남근의원	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 원재료의 범위에 원재료, 운송비, 에너지 비용을 포함하여 '원재료등'으로 확대 • 하도급대금 연동제 예외 사유 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 위탁시점에 하도급대금을 확정할 수 없는 계약의 경우에도 하도급대금 연동에 대한 사항을 계약관련 서면에 포함 및 금액 요건 충족시 효력 발생 - 하도급대금 미연동에 대한 합의는 수급사업자가 하도급대금 미연동을 서면으로 요청한 경우로 한정
2205029 (2024.10.30.)	이인영의원	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 원재료의 범위에 노무비 추가(원재료 또는 노무비에 대한 연동)
2202055 (2024.07.22.)	김원이의원	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지 연동제 신설(하도급대금의 10% 이상인 에너지 연동)

- 이후 제22대 국회에서는 주요 에너지 신설 및 하도급대금 연동제 요건 개정을 주요 내용으로 하는 정무위원장의 입법 대안으로 통과되었음

〈표 3-3〉 하도급법에 따른 하도급대금 연동제 주요 개정 내용

구분	주요 내용	비고
주요 에너지경비 신설 (법 제2조 제17항)	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 에너지란 하도급거래에서 목적물등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 사용되는 에너지(「에너지법」 제2조제1호 및 제3호에 따른 에너지를 말한다. 이하 같다)로서 그 비용이 하도급대금의 10% 이상인 에너지를 말함 	주요 에너지경비는 하도급 거래에서 10% 이상을 차지하는 에너지 요금
하도급대금 연동제 요건 개정 (법 제2조 제13호)	<ul style="list-style-type: none"> • 하도급대금 연동이란 주요 원재료의 가격 또는 주요 에너지 비용이 원사업자와 수급사업자가 10% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금을 조정하는 것을 말함 	주요 원재료 또는 주요 에너지 비용 가운데 요건 충족 시 행사 가능

2. 건설업종 하도급대금 연동제 적용 한계

1) 적용대상

- 건설업종의 경우 다양한 자재가 수반되는 특성상 하도급대금의 10% 이상을 차지하는 주요 원재료는 미미하고,¹²⁾ 하도급대금 연동제 적용 건수가 극히 저조한 상황임
 - 대한전문건설협회의 실태조사 결과 건설업종의 연동제 미적용 이유로 ‘대금의 10% 이상을 차지하는 원재료가 없어서’가 19.8%를 차지
- “하도급법” 개정에 따라 하도급대금의 10% 이상을 차지하는 원재료 또는 주요 에너지 비용에 대하여 하도급대금 연동제가 적용됨
- 그러나 건설업종의 하도급대금 원가구성 요소를 살펴보면, 최근 3년(2022~2024년) 평균 재료비 22.73%, 노무비 45.91%, 외주비 2.91%, 현장경비 28.45%를 차지하고 있음
- 현장경비 28.45%를 최근 3년 평균으로 세분해서 살펴보면, 에너지비용은 0.14%, 운송비 0.87%, 복리후생비 3.44%, 기계경비 11.74%, 기타 12.26%로 구성되어 있음

〈표 3-4〉 최근 3년간 건설업종 하도급대금 원가구성 요소

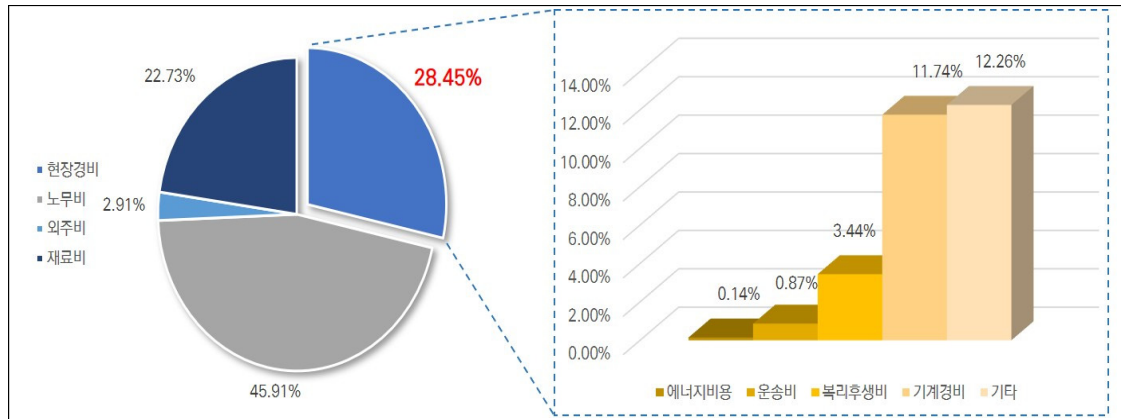
(단위: %)

구분	재료비	노무비	외주비	현장경비		
2024년	21.56	47.11	3.20	28.13	에너지비용	0.09
					운송비	0.91
					복리후생비	2.63
					기계경비	14.40
					기타	10.10
2023년	19.30	48.90	2.04	29.76	에너지비용	0.31
					운송비	0.53
					복리후생비	5.45
					기계경비	8.65
					기타	14.82
2022년	27.32	41.73	3.49	27.46	에너지비용	0.03
					운송비	1.16
					복리후생비	2.24
					기계경비	12.18
					기타	11.85

자료: 대한건설정책연구원, 2022~2024년 전문 하도급 완성공사 원가 조사

12) 공정거래위원회·한국공정거래조정원, “표준 연동계약서 가이드북(건설업)”, 2024, 15면.

[그림 3-3] 최근 3년간 하도급대금 원가구성 및 현장경비 세분화 구성비율



- 이에 따라 “하도급법” 개정에도 불구하고 하도급대금 연동제의 적용을 기대하기는 어려운 상황임
 - 건설업종의 경우 최근 3년간 주요 에너지경비는 평균 약 0.14%에 불과
- 이와 관련하여 건설업종의 경우 하도급대금 원가구성에 있어 노무비가 가장 큰 비중을 차지하기 때문에, 노무비 추가하는 입법안도 고민할 필요가 있으나 현재 해당 입법안은 대안으로 포함되어 있지 않음
 - 이인영 의원 대표발의, 의안번호: 2205029
- 또한, 노무비 상승률은 평균 약 0.8~3.6%에 불과한 상황이고, 최근 “하도급법” 개정이 이루어진 상황에서 당분간 하도급대금 연동제 관련 입법 처리는 어렵다고 판단됨

〈표 3-5〉 전체직종 기준 공사부문 노임단가 추이

(단위: 원, %)

연도	2020.1	2020.9	2021.1	2021.9	2022.1	2022.9	2023.1	2023.9	2024.1	2024.9	2025.1	2025.9
단가	209,168	215,178	219,213	223,499	231,044	237,006	244,456	253,310	258,359	262,067	264,277	267,306
상승률	2.6	2.9	1.9	2.0	3.4	2.6	3.1	3.6	2.0	1.4	0.8	1.1

자료: 대한건설협회, 건설업 임금실태 조사 보고서

2) 인센티브

- 현재 건설업종의 하도급대금 연동제 확대를 위해서는 법률이 아닌 원·수급사업자의 합의를 통한 자율적 하도급대금 연동제의 확산이 필요한 상황임
- 이러한 자율적 하도급대금 연동제의 확산을 위해서는 제도의 적용에 따른 인센티브가 마련될 필요가 있으며, 현재는 벌점 및 과태료 경감, 협약 이행평가 가점, 하도급대금 연동 우수기업 및 하도급 거래 모범업체 선정 등의 인센티브가 있음
- 그러나 하도급대금 연동제 관련 인센티브는 다음과 같은 측면에서 한계점을 나타내고 있음
- ① **연계성: 발주자와 무관한 원·수급사업자 하도급대금 조정**
 - “하도급법”상 물가변동에 따른 하도급대금 조정제도에는 ‘발주자 하도급대금 조정제’(법 제16조), ‘하도급대금 조정 협의제’(법 제16조의2), ‘하도급대금 연동제’(법 제2조 및 제3조)가 있음
 - ‘발주자 하도급대금 조정제’는 원가상승에 따라 발주자의 원사업자에 대한 대금조정이 이루어진 후 원사업자가 수급사업자에 대한 하도급대금을 조정하는 구조로 이루어짐
 - ‘하도급대금 조정 협의제’ 및 ‘하도급대금 연동제’는 발주자와 무관하게 원가상승에 따라 수급사업자의 신청 또는 계약 조건에 따라 원·수급사업자간 하도급대금 조정이 이루어짐
 - 하도급대금 조정 협의제는 전체 하도급대금의 조정이 이루어지며, 하도급대금 연동제는 하도급대금 가운데 자재비(재료비)의 조정이 이루어지는 점에서 차이

〈표 3-6〉 하도급법상 물가변동에 따른 하도급대금 조정 제도 비교

구분	발주자 하도급대금 조정제	하도급대금 조정 협의제	하도급대금 연동제
법적 근거	• 법 제16조	• 법 제16조의2	• 법 제2조 및 제3조
절차	• 하도급계약→원가상승→발주자의 원사업자에 대한 증감→원사업자의 수급사업자에 대한 통지(15일 이내) 및 비율에 따른 증감(30일 이내)	• 하도급계약→원가상승→신청→협의 의무	• 하도급계약 및 연동계약→원가상승→단가 인상
요건	• 발주자의 원사업자에 대한 증감	• 원가상승에 따른 하도급대금 조정 불가피	• 하도급대금의 10% 이상인 원재료 가 협의하여 정한 비율 이상 변동
신청	• 수급사업자의 원사업자에 대한 신청	• 수급사업자의 원사업자에 대한 신청(중소기업협동조합 등 신청 대행 가능)	• 없음(연동요건 충족시 조정된 하도급대금 지급)
위반시 제재	• 시정조치, 과징금 등	• 시정조치, 과징금 등	• 시정조치, 과태료

- 그러나 건설업종의 경우 수주산업의 특성과 발주자-원사업자-수급사업자로 이루어지는 구조임
 - 원사업자의 경우 도급계약 체결 이후 자체 실행예산 범위 내에서 하도급계약을 체결하고, 발주자의 대금조정 등 특별한 경우에 한하여 하도급대금 조정을 하는 것이 오랜 관행
- 이에 따라 원사업자 뿐만 아니라 수급사업자 역시 과거 하도급대금 조정 협의제에 대한 인식 부족 등으로 적용상의 한계가 있었으며, 하도급대금 연동제의 경우에도 그 한계는 동일하다고 할 것임
- 이와 관련하여 민간공사에서는 2023. 08. 31. 「민간건설공사 표준도급계약서」를 개정하여 발주자-수급인-하수급인 간 납품단가 연동제의 시행을 위한 근거를 마련하였음
 - 「건설산업기본법」은 공공·민간공사, 도급·하도급계약을 모두 규율하는 법규로써, 국토교통부장관은 민간공사에 대하여 「민간건설공사 표준도급계약서」 사용 권장
 - 「민간건설공사 표준도급계약서」는 하도급공사도 부분적으로 규율(제32조 및 제33조)
 - “국가계약법” 및 “지방계약법”은 공공공사의 도급계약 체결을 위한 자격 요건을 위한 법규이며, “하도급법”은 공공·민간공사의 하도급계약의 공정성 제고를 위한 법규¹³⁾
- 이에 비하여 “국가계약법” 및 “지방계약법”의 적용을 받는 공공공사에서는 하도급대금 연동제와 관련하여 ‘발주자’에게 인센티브를 부여하거나 하도급계약을 관리할 수 있는 근거가 미비되어 있음
 - 공공공사에서는 도급계약 관련 자재비의 조정을 위하여 단품슬라이딩(특정규격 자재별 조정)을 규정하고 있으며(국가계약법 시행령 제64조 제6항), 하도급대금 연동제와는 상호 보완적인 제도
 - 공공공사에서는 하도급계약에 있어 단품슬라이딩을 권고하는 규정은 있으나, 하도급대금 연동제의 적용을 위한 근거는 없으며, 인센티브의 경우에도 건설업종 표준하도급계약서 사용 여부에 따른 간접적인 인센티브만 규정되어 있는 상황

13) 홍성진·이경태·이호일, “행정조달계약의 공동계약제도 개선 방안 연구”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025, 4면.

〈표 3-7〉 공공공사에서 하도급대금 연동제 적용 관련 근거 규정

구분		내용
적용	단품슬라이딩	<ul style="list-style-type: none"> • (계약예규)「공사계약일반조건」 제22조 제7항 <ul style="list-style-type: none"> - “시행령 제64조제6항(단품슬라이딩)에 따른 계약금액 조정요건을 충족하였으나 계약상대자가 계약금액 조정신청을 하지 않을 경우에 하수급인은 이러한 사실을 계약담당공무원에게 통보할 수 있으며, 통보받은 계약담당공무원은 이를 확인한 후에 계약상대자에게 계약금액 조정신청과 관련된 필요한 조치 등을 하도록 하여야 한다”
	하도급대금 연동제	-
인센티브		<ul style="list-style-type: none"> • 국가계약법: 하도급법에 따른 벌점 및 과태료 경감 등 인센티브 • 지방계약법: 표준하도급계약서 사용에 따른 간접적 인센티브(지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준 제2장의1 시설공사 적격심사 세부기준) <ul style="list-style-type: none"> - 표준하도급계약서 사용에 따른 입찰 가점 - 직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가 관련 각서에서 표준하도급계약서 사용계획에 따른 이행 의무

- 즉, 공공공사에서 하도급대금 연동제에 따른 인센티브가 부재하여 과거 하도급대금 조정 협의제와 동일하게 발주자-원사업자-수급사업자로 연계되는데 있어 한계가 있는 상황임
- 결국 현행 하도급대금 연동제는 정책 파급력이 큰 공공공사에서 발주자의 인센티브 및 하도급계약 관리의 근거가 미비되어 있는바, 발주자-원사업자-수급사업자로 이어지는 건설 하도급공사의 구조적 연계성이 부족하다고 할 수 있음

② 실효성: 일반적 인센티브 대비 비교 열위

- “하도급법”은 법률 위반에 대하여 시정조치, 과징금, 과태료, 상습법위반사업자 명단공표, 벌칙 등 행정·형사적 제재를 가하고 있음
 - 과거 3년간 해당 사업자가 받은 벌점의 누산점수가 5점을 초과하는 경우 입찰참가자격 제한, 10점을 초과하는 경우 영업정지 처분(법 제26조 및 시행령 제17조)
- 다만, 수급사업자에 대한 신속한 피해 구제와 자발적인 공정거래 문화 정착 등을 위하여 일정한 요건을 충족하는 경우 인센티브의 차원에서 벌점, 과태료 등을 경감해주고 있음

〈표 3-8〉 하도급법에 따른 벌점 및 과태료 경감 기준(예시)

내용	근거	비고
벌점 경감	하도급법 시행령 별표3	<ul style="list-style-type: none"> 원사업자가 표준하도급계약을 사용하여 체결한 하도급계약의 비율이 70% 이상인 경우 <ul style="list-style-type: none"> 원사업자가 표준하도급계약을 사용한 비율이 90% 이상인 경우: 2점 원사업자가 표준하도급계약을 사용한 비율이 70% 이상 90% 미만인 경우: 1점 하도급대금지급관리시스템을 활용하거나 발주자, 원사업자, 수급사업자가 합의하여 발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 경우: <ul style="list-style-type: none"> 원사업자가 도급계약의 이행을 위해 체결한 하도급계약에 따라 지급해야 하는 하도급대금 중 발주자가 직접 수급사업자에게 지급한 하도급대금의 비율이 50% 이상인 경우: 1점 원사업자가 도급계약의 이행을 위해 체결한 하도급계약에 따라 지급해야 하는 하도급대금 중 발주자가 직접 수급사업자에게 지급한 하도급대금의 비율이 50% 미만인 경우: 0.5점
과태료 50% 경감	하도급법 시행령 별표5	<ul style="list-style-type: none"> 위반행위자가 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업자인 경우 위반행위가 사소한 부주의나 오류로 인한 것으로 인정되는 경우 위반행위자가 법 위반상태를 시정하거나 해소한 경우 등

- 이에 비하여 하도급대금 연동제는 제도 확산을 위하여 일정한 요건을 충족하는 경우 벌점 및 과태료를 경감해주거나 협약 이행평가 가점 등을 부여하고 있음
- 하도급대금 연동제를 위반한 경우 시정조치, 벌점, 과태료 부과¹⁴⁾

〈표 3-9〉 하도급대금 연동제 적용에 따른 행정적 인센티브

내용	근거	비고
벌점 경감	하도급법 시행령 별표3	<ul style="list-style-type: none"> 최대 3.5점 <ul style="list-style-type: none"> 원사업자가 해당 연동계약을 체결한 비율이 50% 이상인 경우: 1점 하도급대금증액비율이 10% 이상인 경우: 1.5점 공정거래위원회가 구체적인 사정을 고려하여 고시하는 점수: 1점
협약 이행평가 가점	대·중소기업간 공정거래협약 이행평가 등에 관한 기준 (하도급분야)	<ul style="list-style-type: none"> 가점 5점 <ul style="list-style-type: none"> 하도급대금 연동계약의 체결·이행 및 확산 <ul style="list-style-type: none"> * 연동계약체결여부(1점) * 연동을 통해 증액된 대금비율(1점) * 1차 협력사 대상 연동제 확산 교육·홍보·지원여부(1점) * 하도급대금 연동 우수기업 선정(2점)
과태료 경감	하도급법 시행령 별표5	<ul style="list-style-type: none"> 최대 50% 경감 <ul style="list-style-type: none"> 위반행위자가 해당 위반행위를 처음 한 경우로서 최근 3년 이내에 하도급대금 연동 우수기업으로 선정된 경우

14) 공정거래위원회는 하도급대금 연동제 시행 이후 처음으로 하도급대금 연동제 위반업체(레미콘, 가구 제조사)에 대하여 ‘연동약정서 미발급’을 이유로 과태료 500만원을 부과하였음: 공정거래위원회 보도자료, “하도급대금 연동제 위반업체 제재”, 2025. 09.22.

- 또한, 연동제 추진 실적, 연동제 확산 및 안착, 우수사례 등의 항목을 평가하여 하도급대금 연동 우수기업을 선정하고 있음

〈표 3-10〉 하도급대금 연동 우수기업 선정 기준¹⁵⁾

평가 항목	평가 기준
연동제 추진 실적	<ul style="list-style-type: none"> 연동계약 비율: 전체 주요 원재료가 있는 하도급 거래(연동+미연동) 중 연동계약 체결 비율 반영 비율: 연동계약서상 원재료 가격 반영비율의 평균 연동계약 체결 수급사업자 수: 원사업자와 연동 계약(미연동계약 제외)을 체결한 수급사업자 수
연동제 확산 및 안착	<ul style="list-style-type: none"> 연동제 확산: 하도급대금 연동제 협력사 전파 실적이 우수한 기업, 연동제 관련 자체 홍보 및 교육 실적 등 연동 약정체결 지원사업 참여: 연동약정 체결 지원사업 협력사(중소기업) 참여 실적 내부 제도 및 시스템화: 연동약정 관리를 위한 ERP 및 구매시스템 반영, 내부 규정 제정 여부 등
우수 사례 등	<ul style="list-style-type: none"> 연동약정 의무 예외 건 체결: 연동 약정 의무 체결 계약 건이 아님에도 연동 약정 체결한 경우 우수사례: 원재료 가격 상승시에만 연동제를 적용한 경우, 하도급대금 조정금액 실적이 우수한 경우, 원재료 가격이 하락하였음에도 불구하고 납품대금을 인하지 않고 동결하여 지급한 경우 등

- 나아가 공정거래위원회는 다음의 선정기준에 따라 하도급 거래 모범업체를 선정하여 직권 조사 면제, 하도급 거래 모범업체 지정, 하도급 별점 경감 등의 인센티브를 부여하고 있음
- 선정기준: 직전 1년 동안 협력회사 지원프로그램(기술 및 자금지원, 하도급대금 연동 계약 체결에 따른 지원 등)을 모범적으로 운영하고 있는 사업자 등
 - 인센티브: 직권조사 1년간 면제, 하도급 별점 경감(3점), 금융위원회 신용등급 상향 및 대출금리 인하 등
- 그러나 하도급대금 연동제에 따른 인센티브는 “하도급법”에 따른 일반적 인센티브에 비하여 행정적·재정적 부담이 크기 때문에 상대적으로 하도급대금 연동제의 활성화 요인으로 작용하기에는 한계가 있음
- 하도급대금 연동제에 따른 인센티브는 다양하게 규정되어 있는 것 같으나, 직권조사 면제, 별점 및 과태료 경감 등의 법률 위반에 대한 행정적 제재 완화로 귀결
 - 하도급대금 연동제에 따른 인센티브를 받기 위해서는 하도급대금 연동 우수기업의 선정 기준을 충족하여야 하며, 하도급대금 연동 우수기업은 곧 하도급 거래 모범업체를 의미
- 즉, “하도급법”상 일반적 인센티브는 접근성이 용이한 반면, 하도급대금 연동제는 행정적·재정적 부담이 크기 때문에 그 인센티브가 별다른 유인책이 되기가 어렵다고 판단됨
- 결국 현행 하도급대금 연동제는 자체 인센티브를 규정하고 있으나 일반적 인센티브 대비 유인책으로 작용하기에는 비교 열위에 있는 상황으로써, 실효성이 부족하다고 할 수 있음

15) 공정거래위원회 공고 제2025-132호: 2025년 하도급대금 연동 우수기업 포상

③ 범용성: 협력사와 하도급 거래가 있는 대기업 중심의 제도 설계

- 하도급대금 연동제에 따른 인센티브에는 별점 및 과태료 경감, 협약 이행평가 가점, 하도급대금 연동 우수기업 및 하도급 거래 모범업체 선정 등이 있음
 - 직권조사 면제, 별점 및 과태료 경감 등의 법률 위반에 대한 행정적 제재 완화로 귀결
- 그러나 협약 이행평가 가점, 하도급대금 연동 우수기업 및 하도급 거래 모범업체 선정의 경우에는 협력사와의 관계에 있는 원사업자에 한정하여 인센티브를 부여하고 있음

〈표 3-11〉 하도급대금 연동제에 따른 인센티브에 있어 협력사 중심 내용

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 협약 이행평가 가점: 1차 협력사 대상 연동제 확산 교육·홍보·지원여부(1점) • 하도급대금 연동 우수기업: (연동제 확산) 하도급대금 연동제 협력사 전파 실적이 우수한 기업, (연동 약정체결 지원사업 참여) 연동약정 체결 지원사업 협력사(중소기업) 참여 실적 등 • 하도급 거래 모범업체 선정: 직전 1년 동안 협력회사 지원프로그램(기술 및 자금지원, 하도급대금 연동계약 체결에 따른 지원 등) |
|---|

- 즉, 하도급대금 연동제에 따른 인센티브는 협력사와 하도급 거래가 있는 대기업을 중심으로 직권조사 면제, 별점 및 과태료 경감 등의 인센티브가 적용되고 있음
- 하도급대금 연동제에 따른 인센티브는 결국 하도급대금 연동제 자체를 대기업과 협력사를 중심으로 적용하도록 만들고 있음
 - 대기업과 비협력사, 중견·중소기업간 하도급거래에 적용되기 어려운 구조
- 결국 현행 하도급대금 연동제는 대기업과 협력사를 중심으로 설계·운영되면서 범용성이 부족하다고 할 수 있음

Ⅳ. 건설업종 하도급대금 연동제 활성화 방안

1. 방향성

- 현재 건설업종의 하도급대금 연동제는 다음과 같은 측면에서 법률이 아닌 원·수급사업자의 합의를 통한 자율적 하도급대금 연동제의 확산이 필요한 상황임
 - “하도급법” 개정에도 건설업종은 최근 3년간 주요 에너지경비의 평균 비율이 약 0.14%에 불과하여 하도급대금 연동제의 적용 확대를 기대하기 어려운 상황
 - 건설업종 하도급대금 원가구성에 있어 가장 큰 비중을 차지하는 노무비의 경우 개정 입법 대안으로 포함되어 있지 않으며, 당분간 후속 입법 처리는 어렵다고 판단
 - 노무비 상승률은 평균 약 0.8~3.6%에 불과한 상황이기 때문에 별도의 하도급대금 구성 비율 또는 연동 비율을 마련해야 하는 상황
- 자율적 하도급대금 연동제의 확산을 위해서는 인센티브가 마련될 필요가 있으나, 현재 인센티브는 발주자와 무관한 원·수급사업자 하도급대금 조정, 일반적 인센티브 대비 비교 열위, 협력사와 하도급 거래가 있는 대기업 중심의 제도 설계 등의 한계가 있음
 - 인센티브에는 별점 및 과태료 경감, 협약 이행평가 가점, 하도급대금 연동 우수기업 및 하도급 거래 모범업체 선정 등
- 따라서 기존의 인센티브 항목 외에 원·수급사업자가 실질적으로 하도급대금 연동제를 적용하는데 유인책이 될 수 있는 인센티브를 발굴할 필요가 있음
- 이러한 측면에서 하도급대금 연동제는 원사업자와 수급사업자의 하도급 관계에 있어 급격한 물가변동에 대응하여 원자재 가격을 중심으로 하도급대금을 조정하기 위하여 도입되었기 때문에 금융 인센티브를 중심으로 마련할 필요가 있음

- 현재 “하도급법”에서는 하도급대금 연동계약 체결에 따른 지원 등을 모범적으로 운용하고 있는 사업자의 경우 하도급거래 모범업체로 지정하고 있음
- 하도급거래 모범업체는 금융위원회가 신용등급 상향 및 대출금리 인하 등의 금융 인센티브를 부여하고 있음
 - 산업은행, 수출입은행, 기업은행 등 국가 정책금융기관의 경우 최대 0.3%p~0.7%p 금리 인하 혜택 부여
- 특히, 중소벤처기업부는 정부 정책에 따른 우대 기업으로 인정하여 중소기업 정책자금을 최대 100억원으로 확대하여 융자 및 이차보전 형태의 금융 인센티브를 부여하고 있음¹⁶⁾
- 중소벤처기업부의 정책자금은 시설자금과 운전자금으로 구분하여 융자가 이루어지며, 이 가운데 운전자금은 기업 경영활동을 위한 원부자재 구입 등의 비용을 의미하기 때문에 하도급대금 연동제에 따른 금융 인센티브에 적합하다고 판단됨

〈표 4-1〉 정부 정책자금 용도 및 세부 내용

구분	용도	세부내용
시설	설비구입	• 생산, 정보화 촉진, 유통·물류, 생산환경 개선 등에 필요한 기계장비의 구입에 필요한 자금
	사업장 건축	• 자가 사업장 확보를 위한 토지 구입비 및 건축 자금 - 건축법 시행령상 일반기숙사 및 사업장 내의 복리후생 관련 복지시설 포함 - 토지구입비는 건축허가가 확정된 사업용 부지 및 산업단지 등 계획입지의 입주계약자 중 6개월 이내 건축착공이 가능한 경우에 한함
	사업장 매입	• 자가 사업장 확보를 위한 사업장 매입 자금(경·공매 포함) - 자가 사업장 확보 자금은 기업당 3년 이내 1회로 지원 한정 - 건축법 시행령상 일반기숙사 및 사업장 내의 복리후생 관련 복지시설 포함
운전	기업 경영활동	• 원부자재 구입, 제품의 생산, 시장 개척, 기술 개발, 인건비, 임차보증금, 임차료, 영업용 동산(기계, 장비) 등 기업 경영 활동에 소요되는 자금

자료: 2025년도 중소기업 정책자금 융자계획 변경공고(중소벤처기업부 공고 제2025-537호)

- 다만, 중소벤처기업부는 건설업을 ‘산업 생산시설 종합 건설업’, ‘환경설비 건설업’, ‘조경 건설업’ 등 일부 업종을 제외하고는 융자제외 대상으로 지정하여 대다수 건설기업이 정부 정책자금을 활용하기 어려운 실정임¹⁷⁾

16) 2025년도 중소기업 정책자금 융자계획 변경공고(중소벤처기업부 공고 제2025-537호). 다만, 본 공고에서는 ‘중기부 납품대금 연동제 동행기업’으로 한정하여 표현하고 있음.

17) 이광표, “건설기업 경영 위기, 정책자금을 활용한 활로 모색 필요”, 건설동향브리핑 제915호, 한국건설산업연구원, 2023, 4면.

〈표 4-2〉 정부 정책자금 융자제외 대상 업종 및 예외

업종 분류	산업분류코드 (KSIC-11)	융자제외 업종
제조업	33402 中	불건전 영상게임기 제조업
	33409 中	도박기계 및 사행성, 불건전 오락기구 제조업
건설업	41~42	건설업 (단, 산업 생산시설 종합 건설업(41225), 환경설비 건설업(41224), 조경 건설업(41226), 배관 및 냉·난방 공사업(42201), 건물용 기계·장비 설치 공사업(42202), 승강설비 설치 공사업(42203), 방음·방진 및 내화 공사업(42204), 소방시설 공사업(42205), 전기 및 통신공사업(423)은 지원가능 업종)
도매 및 소매업	46102 中	담배 중개업
	46~47 中	도박기계 및 사행성, 불건전 오락기구 중개 및 도소매업 사행성, 사치성 상품 중개업 및 도소매업, 주류, 담배 소매업
	466331,3	주류, 담배 도매업
	47859 中	성인용품 판매점
	47993 中	다단계 주문판매
숙박 및 음식점업	5621	주점업

자료: 2025년도 중소기업 정책자금 융자계획 변경공고(중소벤처기업부 공고 제2025-537호)

○ 그 결과, 건설업종의 경우 하도급대금 연동제와 무관하게 사실상 정책자금 지원이 이루어지지 않고 있음

〈표 4-3〉 2024년 기준 업종별 정부 정책자금 지원 현황

구분	제조								비제조 및 서비스		기타
구분	금속	기계	전기	전자	섬유	화학	잡화	식료	정보	유통	농림어업, 건설, 기타 서비스
건수	6,133	6,949	1,934	2,243	1,838	4,055	3,259	4,463	5,153	4,408	5,331
금액 (조원)	1.80	2.31	0.55	0.68	0.36	1.16	0.80	1.01	1.02	1.22	1.19

자료: 중소기업진흥공단 정책자금 업종별 지원 현황

○ 따라서 중소벤처기업부의 정책 자금 지원 대상 업종에 건설업종을 포함하는 것을 전제로 자율적 하도급대금 연동제 활성화 방안을 모색할 필요가 있음

2. 활성화 방안

1) 연계성: 발주자 연계를 통한 도급계약 인센티브 및 하도급계약 조정

- 하도급대금 연동제는 “하도급법”에 따라 발주자와 무관하게 일정한 요건을 충족하는 경우 원·수급사업자간 하도급대금 조정이 이루어지고, 원사업자에게 직권조사 면제, 벌점 및 과태료 경감 등의 인센티브를 부여하고 있음
- 하도급대금 연동제는 공공공사에서 발주자가 계약상대자(원사업자)에게 부여할 수 있는 인센티브 근거가 미비되어 있기 때문에 그 연계성이 부족하다고 판단됨
 - 과거 하도급대금 조정 협의제와 동일하게 적용상의 한계로 작용할 가능성이 높은 상황
- 이에 따라 공공공사에서 하도급대금 연동제에 따른 인센티브 항목을 신설하여 이행 여부를 모니터링하고, 향후 입찰에서 가점을 부여할 필요가 있음
- 또한, 발주자가 하도급대금 연동제 충족 여부를 확인한 후 계약상대자에게 하도급대금 연동제 적용에 필요한 조치를 하도록 할 필요가 있음
- 공공공사 발주자가 하도급대금 연동제에 따른 인센티브를 부여하고, 하도급계약을 관리하는 경우 원사업자-수급사업자간 하도급계약에서도 하도급대금 연동제가 적용될 가능성이 높다고 판단됨
- 이러한 측면에서 공공공사 발주자의 인센티브 부여 및 하도급계약 관리 근거를 신설하여 발주자-원사업자-수급사업자의 하도급대금 연동제의 연계성을 제고할 필요가 있음

〈표 4-4〉 공공공사 하도급대금 연동제 인센티브 예시(1)

(계약예규)「공사계약일반조건」	
현행	개정안
제22조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정) ① ~ ⑦ (생략) 〈신 설〉	제22조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정) ① ~ ⑦ (현행과 같음) ⑧ 「건설산업기본법」, 「하도급 거래공정화에 관한 법률」등 관계 법령에 따라 계약금액 조정요건을 충족하였으나 계약상대자가 계약금액 조정신청을 하지 않고, 하수급인이 이러한 사실을 계약담당공무원에게 통보한 경우에 한하여 계약담당공무원은 이를 확인한 후에 계약상대자에게 계약금액 조정신청과 관련된 필요한 조치 등을 하도록 하여야 한다.

〈표 4-5〉 공공공사 하도급대금 연동제 인센티브 예시(2)

지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준 제2장의1 시설공사 적격심사 세부기준		
현행	개정안	
1. 단일공종공사 등 2. 종합공사 ① ~ ⑤ (생략) 〈신설〉	1. 단일공종공사 등 2. 종합공사 ① ~ ⑤ (생략) ⑥ 하도급대금 연동제 적용 비율:	
	등급	평점
	A: 연동 약정 의무 체결 계약 건이 아님에도 연동 약정 체결한 경우	2.0
	B: 원재료 가격 상승시에만 연동제를 적용한 경우	1.0
	주: 향후 입찰시 가점 부여	

2) 실효성: 건설업종 금융 인센티브를 통한 차별화

- 하도급대금 연동제는 자체 인센티브로써 벌점 및 과태료를 경감해주거나 협약 이행평가 가점 등을 부여하고 있음
- “하도급법”상 일반적 인센티브가 표준하도급계약서 사용, 발주자·원사업자·수급사업자 합의에 따른 하도급대금 지급 등으로 접근성이 용이한 반면, 하도급대금 연동제에 따른 인센티브는 행정적·재정적 부담이 크기 때문에 그 실효성이 부족하다고 판단됨
 - 벌점 및 과태료 경감을 위해서 일반적 인센티브 항목을 활용할 가능성이 매우 높은 상황
- 이에 따라 하도급대금 연동제에 따른 인센티브 일반적 인센티브와 차별화된 내용으로 마련될 필요가 있음
- 특히, 하도급대금 연동제의 성격을 고려하여 금융 인센티브를 명문화하고, 건설업종에도 적용하도록 개선할 필요가 있음
- 이 경우 “경기도 납품대금 연동제 지원 조례”, “전라남도 납품대금 연동제 지원 조례”에서 규정한 다음과 같은 사항을 벤치마킹하고자 함
 - 연동제 정의: 자율적 연동제로 확대(제2조)
 - 지원사업: 지자체 차원의 연동제 확산을 위한 사업 명문화(제6조)
 - 인센티브: 지방세 세무조사 유예 가능(제8조)

- 다만, 현행 “경기도 납품대금 연동제 지원 조례” 등의 경우에는 “하도급법”상 하도급대금 연동제의 적용 여부 및 건설업종의 금융 인센티브가 미비된 상황임
- 따라서 지자체 조례 등에서 “하도급법”상 하도급대금 연동제의 근거와 건설업종의 금융 인센티브를 명문화하여 하도급대금 연동제의 실효성을 확보할 필요가 있음

〈표 4-6〉 경기도 납품대금 연동제 지원 조례 개정안 예시

현행	개정안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. “납품대금 연동제”란 재료비, 노무비, 경비의 가격이 위탁기업과 수탁기업이 협의하여 가격 변동분에 연동하여 납품대금을 조정하는 제도를 말한다. 5. (생략) 제6조(지원사업) ① 도지사는 도내 납품대금 연동제 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. ~ 4. (생략) ② (생략) 제8조(지방세 세무조사 유예) 도지사는 납품대금 연동제 우수기업에 대하여 일정기간 세무조사를 유예할 수 있다. 〈신설〉	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. “납품대금 연동제”란 재료비, 노무비, 경비의 가격이 위탁기업과 수탁기업(하도급의 경우에는 하도급거래 공정화에 관한 법률에 따른 하도급대금 연동제를 포함한다. 이하 “하도급대금 연동제”라 한다)이 협의하여 가격 변동분에 연동하여 납품대금을 조정하는 제도를 말한다. 5. (현행과 같음) 제6조(지원사업) ① 도지사는 도내 <u>납품대금 연동제 및 하도급대금 연동제</u> 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. ~ 4. (현행과 같음) ② (현행과 같음) 제8조(지방세 세무조사 유예) 도지사는 <u>납품대금 연동제 및 하도급대금 연동제 우수기업</u> 에 대하여 일정기간 세무조사를 유예할 수 있다. 제8조의2(금융 인센티브) 도지사는 <u>납품대금 연동제 및 하도급대금 연동제 우수기업</u> 에 대하여 「경기도 중소기업육성기금 설치 및 운용 조례」에서 정하는 바에 따라 기금을 융자할 수 있다. 이 경우 건설업종을 포함한다.

3) 범용성: 하도급대금 연동제를 적용하는 모든 기업으로 확대

- 하도급대금 연동제에 따른 인센티브는 하도급대금 연동 우수기업을 목표로 협력사와 하도급 거래가 있는 대기업을 중심으로 설계되어 있음
- 하도급대금 연동 우수기업 및 인센티브는 협력사 Pool을 갖춘 대기업을 중심으로 마련되어 있기 때문에 그 범용성이 부족하다고 판단됨
 - 하도급대금 연동 우수기업 요건: 연동제 추진 실적, 연동제 확산 및 안착, 우수 사례 등의 요건 충족 필요
 - 인센티브 항목: 협약 이행평가 가점, 하도급대금 연동 우수기업 선정, 하도급 거래 모범업체 선정 등

- 이에 따라 하도급대금 연동제를 모든 기업으로 확대하기 위해서는 하도급대금 연동 우수 기업 요건 개선이 필요함
 - 대기업과 비협력사, 중견·중소기업간 하도급거래에 확대 필요
- 이 경우 하도급대금 우수기업의 요건을 다음과 같이 대폭 완화하여 운영할 필요가 있음
 - 현행 평가 기준을 어느 하나에 해당하는 요건을 충족한 경우로 완화
 - 연동제 추진 실적 가운데 2회 이상 하도급대금 연동제 적용(법정 연동제, 자율적 연동제) 포함
 - 연동제 추진 실적, 연동제 확산 및 정착, 우수 사례의 각 항목별 요건 하나 이상을 충족할 것
- 하도급대금 우수기업의 요건을 완화하는 경우 대기업과 비협력사, 중견·중소기업간 하도급거래에서 법정 연동제 뿐만 아니라 자율적 연동제의 활성화가 이루어질 수 있음
- 따라서 공정거래위원회의 하도급대금 연동 우수기업 선정 기준을 합리적으로 완화하여 하도급대금 연동제의 범용성을 확대할 필요가 있음

〈표 4-7〉 하도급대금 연동 우수기업 선정 기준 예시

평가 항목	평가 기준
연동제 추진 실적	<ul style="list-style-type: none"> • 다음의 어느 하나에 해당하는 요건을 충족한 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 연동계약 비율: 전체 주요 원재료가 있는 하도급 거래(연동+미연동) 중 연동계약 체결 비율 - 반영 비율: 연동계약서상 원재료 가격 반영비율의 평균 - 연동계약 체결 수급사업자 수: 원사업자와 연동 계약(미연동계약 제외)을 체결한 수급사업자 수 - 2회 이상 하도급대금 연동제 적용: 법정 연동제, 자율적 연동제 포함
연동제 확산 및 정착	<ul style="list-style-type: none"> • 다음의 어느 하나에 해당하는 요건을 충족한 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 연동제 확산: 하도급대금 연동제 협력사 전파 실적이 우수한 기업, 연동제 관련 자체 홍보 및 교육 실적 등 - 연동 약정체결 지원사업 참여: 연동약정 체결 지원사업 협력사(중소기업) 참여 실적 - 내부 제도 및 시스템화: 연동약정 관리를 위한 ERP 및 구매시스템 반영, 내부 규정 제정 여부 등
우수 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 다음의 어느 하나에 해당하는 요건을 충족한 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 연동약정 의무 예외 건 체결: 연동 약정 의무 체결 계약 건이 아님에도 연동 약정 체결한 경우 - 우수사례: 원재료 가격 상승시에만 연동제를 적용한 경우, 하도급대금 조정금액 실적이 우수한 경우, 원재료 가격이 하락하였음에도 불구하고 납품대금을 인하하지 않고 동결하여 지급한 경우 등

주: 연동제 추진 실적, 연동제 확산 및 정착, 우수 사례 등에 있어 각 항목별 요건 하나 이상을 충족할 것

V. 결론 및 정책적 제언

1. 결론

- 현재 건설업종의 하도급대금 연동제는 다음과 같은 측면에서 원·수급사업자의 합의를 통한 자율적 하도급대금 연동제의 확산이 필요한 상황임
 - “하도급법” 개정에도 건설업종은 최근 3년간 주요 에너지경비의 평균 비율이 약 0.14%에 불과하여 하도급대금 연동제의 적용 확대를 기대하기 어려운 상황
 - 건설업종 하도급대금 원가구성에 있어 가장 큰 비중을 차지하는 노무비의 경우 개정 입법 대안으로 포함되어 있지 않으며, 당분간 후속 입법 처리는 어렵다고 판단
 - 노무비 상승률은 평균 약 0.8~3.6%에 불과한 상황이기 때문에 별도의 하도급대금 구성 비율 또는 연동 비율을 마련해야 하는 상황
- 자율적 하도급대금 연동제의 확산을 위해서는 기존의 인센티브 항목 외에 원·수급사업자가 하도급대금 연동제를 적용하는데 유인책이 될 수 있는 금융 인센티브가 필요함
- 중소벤처기업부는 정부 정책에 따른 우대 기업으로 인정하여 중소기업 정책자금을 최대 100억원으로 확대하여 융자 및 이차보전의 형태로 금융 인센티브를 부여하고 있음
- 그러나 중소벤처기업부의 정책자금 지원에 있어 건설업종을 정책자금 융자제외 대상 업종으로 규정하고 있어 사실상 정책자금 지원이 이루어지지 않고 있음
 - 사행성 불건전 업종과 함께 융자가 제외되고 있는 상황
- 따라서 중소벤처기업부의 정책 자금 지원 대상 업종에 건설업종을 포함하는 것을 전제로 다음과 같은 자율적 하도급대금 연동제 활성화 방안을 모색할 필요가 있음
- 우선, 하도급대금 연동제의 연계성을 위하여 공공공사에서 발주자의 인센티브 및 하도급

계약 관리 근거를 신설할 필요가 있음

- 현재의 구조는 발주자와 무관하게 원·수급사업자간 하도급대금 조정이 이루어지도록 함으로써, 발주자-원사업자-수급사업자의 대금 조정 연계성이 부족한 상황
- 공공공사에서 하도급대금 연동제에 따른 인센티브 항목을 신설하여 향후 입찰 가점을 부여하고, 발주자에게 하도급대금 연동제 적용에 필요한 조치 권한을 부여할 필요

○ 다음으로, 하도급대금 연동제의 실효성을 위하여 지자체 조례 등에서 “하도급법”상 하도급대금 연동제의 근거와 건설업종의 금융 인센티브를 명문화할 필요가 있음

- “하도급법”상 일반적 인센티브는 접근성이 용이한 반면, 하도급대금 연동제에 따른 인센티브는 행정적·재정적 부담이 소요되기 때문에 실효성이 부족한 상황
- 하도급대금 연동제의 성격을 고려하여 금융 인센티브를 명문화하고, 건설업종에도 적용하도록 개선할 필요

○ 마지막으로, 하도급대금 연동제의 범용성을 위하여 우수기업의 요건을 대폭 완화하여 하도급대금 연동제를 적용하는 모든 기업으로 확대할 필요가 있음

- 하도급대금 연동 우수기업 및 인센티브는 협력사 Pool을 갖춘 대기업을 중심으로 마련되어 있기 때문에 범용성이 부족한 상황
- 하도급대금 연동제를 모든 기업으로 확대하기 위해서는 하도급대금 연동 우수기업 요건 개선 필요

○ 본 연구가 건설업종의 하도급대금 연동제 대안으로 작용하여 자율적 하도급대금 연동제의 확산을 통한 하도급대금 연동제의 정착과 상생협력에 기여할 수 있기를 기대함

2. 정책적 제언

- 하도급대금 연동제는 과거 2008년 글로벌 금융위기 당시 급격한 원자재 가격 상승에 따른 중소기업의 경영 악화에 대응하기 위하여 법제화를 추진하였으나, 결과적으로 무산되었음
- 그 대안으로 2009년 하도급대금 조정 협의제가 도입되었으나, 법적 요건, 인식 부족, 협상력 부재 등의 이유로 실효성이 부족하였음
 - 법적 요건: 원가상승에 따른 하도급대금 조정이 불가피한 경우 신청이 가능하며, 원사업자에게 조정 의무가 아닌 협의 의무만 부여
 - 인식 부족: 발주자의 원사업자에 대한 증감 없이 원사업자와 수급사업자 간 하도급계약에 적용되는 제도
 - 협상력 부재: 하도급 거래 단절 등의 우려로 수급사업자의 기피
 - 협상력 제고를 위하여 각각 중소기업협동조합과 중소기업중앙회의 조정신청 권한 추가
- 이후, 2020년 하반기부터 원자재 가격이 다시 급등하자 국회에서는 하도급대금 연동제 도입을 재추진하였고, 2023. 07. 18. “하도급법”상 하도급대금 연동제가 도입되었음(2023. 10. 04. 시행)
 - “상생협력법”에서는 2023. 01. 03. 도입(2023. 07. 04. 시행)
- 다만, 하도급대금 연동제는 요건(주요 원재료 및 연동 비율)이 다수의 업종 현실과 맞지 않고, 광범위한 예외 규정으로 또 다른 한계가 나타났음
 - 요건: 하도급대금의 10% 이상인 원재료 및 원사업자와 수급사업자가 10% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동
 - 예외: 원사업자가 소기업인 경우, 하도급 거래 기간이 90일 이내인 경우, 하도급대금이 1억원 이하인 경우, 하도급대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우
- 이에 따라 2025. 12. 02. “상생협력법”에서 납품대금 연동제 적용 대상을 에너지 요금까지 확대하고, 납품대금 연동 관련 탈법행위의 유형을 명확히 규정하는 내용으로 입법 개정이 이루어졌음(2026. 12. 03. 시행)
 - 주요 에너지 경비: 10% 이상을 차지하는 에너지 요금, 주요 원재료 또는 주요 에너지 비용 가운데 10% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동 시 행사 가능

- 탈법행위 유형 명확화: 기간 또는 납품대금을 나누어 수탁·위탁거래를 하는 행위, 납품대금 연동을 하지 아니하기로 하는 합의를 요구·유도하는 행위 등
- 이와 궤를 같이 하여, “하도급법”의 경우에도 주요 에너지 신설 및 하도급대금 연동제 요건 개정을 주요 내용으로 하는 입법 대안의 통과가 예정되어 있는 상황임
- 그러나 개정 입법에 따른 주요 에너지경비 역시 건설업종의 경우에는 최근 3년간 평균 약 0.14%에 불과하여 하도급대금 연동제의 적용을 기대하기는 어려운 상황임
- 오히려, 건설업종의 하도급대금 원가구성에 있어 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 노무비이기 때문에, 주요 원재료의 범위에 노무비를 추가하는 입법안을 고민할 필요가 있음
 - 이 경우에도 노무비 상승률은 평균 약 0.8~3.6%에 불과하기 때문에 별도의 하도급대금 구성 비율 또는 연동 비율 마련 필요
- 따라서 우선 개정 입법에 따른 하도급대금 연동제의 적용 실태를 모니터링 한 이후, 실효성 여부를 판단하여 후속 입법 조치를 마련할 필요가 있음
- 향후 후속 입법 대안으로 주요 노무비를 신설하고, 연동 요건을 5% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금을 조정하는 방안을 제안함

〈표 5-1〉 하도급법 개정안

현행	개정안
제2조(정의) ① ~ ⑮ (생략) 〈신설〉 ㉞ 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) ㉞ 이 법에서 “주요 노무비”란 하도급거래에서 목적물등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 사용되는 노무비로서 그 비용이 하도급대금의 100분의 10 이상인 원가를 말한다. ㉞ 이 법에서 “하도급대금 연동”이란 주요 원재료의 가격 또는 노무비가 원사업자와 수급사업자가 100분의 10(노무비의 경우 100분의 5를 말한다) 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금을 조정하는 것을 말한다.

- 홍성진, 연구위원(hongsj@ricon.re.kr)
- 최산, 부연구위원(schoi@ricon.re.kr)

참고문헌

공정거래위원회 보도자료, “하도급대금 연동제 위반업체 제재”, 2025. 09.22.

공정거래위원회 보도자료, “2024년 하도급 거래 실태조사 결과 발표”, 2024. 12. 30.

공정거래위원회·한국공정거래조정원, “표준 연동계약서 가이드북(건설업)”, 2024

공정거래위원회 보도자료, “2022년 하도급 거래 실태조사 결과 발표-납품단가 합리화 대책을 적극 추진할 필요-”, 2022. 12. 13.

대한건설정책연구원, 2022~2024년 전문 하도급 완성공사 원가 조사

대한건설협회, 건설업 임금실태 조사 보고서

박선구·홍성진, “건설업종 납품단가 연동제 도입 검토 및 시사점”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2022

이광표, “건설기업 경영 위기, 정책자금을 활용한 활로 모색 필요”, 건설동향브리핑 제915호, 한국건설산업연구원, 2023

홍성진·박선구·최산, “건설업종 하도급대금 연동제 적용 확대 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025

홍성진·이경태·이호일, “행정조달계약의 공동계약제도 개선 방안 연구”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025

홍성진·박선구, “물가변동에 따른 원·하도급 계약금액 조정제도 활용방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2023

건설업종 하도급대금 연동제 활성화 방안 연구

2026년 1월 인쇄

2026년 1월 발행

발 행 인 김 희 수

발 행 처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-215-3(93320)

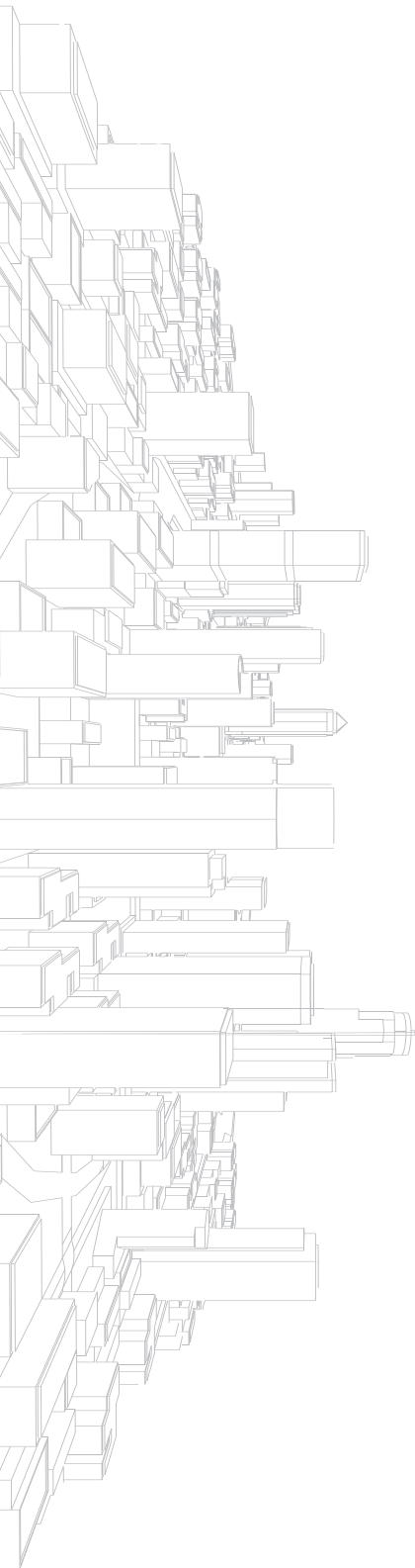
인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

· © · 대한건설정책연구원 2025

발행처 대한건설정책연구원
발행인 김희수
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층
(신대방동, 전문건설회관)

Tel. 02 3284 2600
Fax. 02 3284 2620
<http://www.ricon.re.kr>



RICON
대한건설정책연구원

