건설이슈포커스

납품대금(하도급대금) 연동제 시행에 따른 건설업 피해 최소화 방안

2023. 12

전영준

■ 들어가며 ····· 1
■ 납품대금(하도급대금) 연동제 ····· 3
■ 연동제 건설업 도입에 따른 문제점 ····· 40
■ 연동제 시행에 따른 건설업 피해 최소화 방안 ····· 80

CERIK
Construction & Economy Research Institute of Korea
한국건설산업연구원

요 약

- 여러 논란 속 지난 10월 4일부터 시행된 납품대금(하도급대금) 연동제(이하 “연동제”)[1]는 제도의 복잡성에도 불구 원·하도급자(위·수탁기업) 간 다양한 하도급(수탁) 계약의 특성을 반영하기 어려워 하위 법령뿐만 아니라 제도 활용 가이드북, FAQ, 온라인 홈페이지 운영 등 다양한 방법을 통한 주무 부처의 안내에도 불구하고 현업에선 여러 혼선을 겪고 있음.

- 특히, 건설업의 경우 수주산업 고유의 특성 및 하도급 거래에 대한 중층적 건설 규제 체계 운용, 복잡한 계약거래 형태를 종합적으로 고려할 때 산업 특수성을 고려한 제도 설계가 이루어져야 했으나 현재 연동제는 전 산업 공통으로 적용되는 제도로만 고려되었기에 더욱 혼란스러운 상황임.

- 이에 본 연구에서는 연동제의 건설업 적용 시 문제점을 다각적으로 고찰해 보고 도출된 문제점에 기반한 건설업 피해 최소화 방안을 제안함.

문제점	세부 내용	개선 방향
주요 원재료의 개념 및 대상·범위 모호	연동제 적용 기본 단위(품목 또는 규격) 혼선	• 건설공사의 경우 연동제 기준 단위 ‘규격’으로 명확화 등
	설치성 공종 연동제 적용 시 분쟁 심화	• 물품·구매공사 구분발주 및 사급자재 전환, 법령에 의한 경미한 공사에 대한 안내 강화
	가설 자재 연동제 적용 다툼 발생	• 대부분의 가설 자재 연동제 미해당 안내 강화
	자재 운반비에 대한 분쟁 발생 우려	• 자재 운반비 중 일부 연동제 해당 안내 명확화
하도급 내역에 대한 신뢰성 분쟁 심화		• 단가 적정성에 대한 제3자 검증 절차 마련 등
건설업 계약조건·특성 미고려로 인한 혼선 발생	하도급 내역서 부존재 시 연동제 적용 난해	• 원·하도급자 간 상호 합의를 통한 주요 자재 및 단가에 대해 규정하도록 절차 보완
	일반적 건설공사 대금 지급 절차와 연동제 차이로 인한 혼선 발생	• (공공공사) 전자적 대금지급시스템 내 연동제 관련 기능 신설 등
서면 기재 사항 관련 쟁점	건설업 특성 고려 연동 산식 부재	• 선급금 등 기 지급비용 및 물가변동에 따른 계약금액 조정 공제 명확화 및 관련 산식 제시
	기준시점 관련 혼선	• 최초 기준시점 설정, 설계변경 등 상황별 건설업 맞춤형 대안 제시
	하도급자의 입찰 금액 무용화	• 변동률 산정 시 하도급자 낙찰률 반영 명확화
	건설업 적합 기준지표 부재	• 연동 확산 지원본부 추가지정 및 역할 강화 등
연동제 미적용 합의 시 불필요한 피해 발생 우려		• 미연동 합의와 관련한 구체적 판단 기준과 절차 법규화 등
연동제 위반 시 벌점 부과 및 처벌 수준의 적절성		• 연동제 위반 벌점 부과 합리화 및 벌점 누적 시 영업정지 처분 철폐(「하도급법」)

↑↑ 짧은 계도기간(3개월) 연장

↑↑ 연동제 준수 인증제 도입

↑↑ 피해 최소화를 위한 행정지원 강화

1) 연동제란 원자재가격이 급등하면 그만큼의 원자재가격 상승분을 납품대금(하도급대금)에 반영하여 하도급자(수탁기업)에게 적정한 이윤을 보장해주는 제도임(근거 법령 : 「상생협력법」, 「하도급법」).

차례

Ⅰ 들어가며 ····· 1

Ⅱ 납품대금(하도급대금) 연동제 ····· 3

1. 납품대금(하도급대금) 연동제 정의 및 도입 배경 ····· 3
2. 연동제 도입 타당성에 대한 다툼 ····· 8
   (1) 납품대금 연동제도의 법률적 적절성 ····· 10
   (2) 동일 법 목적 달성을 위한 유사 제도의 실효성 ····· 15
   (3) 제도의 규제 수준과 방법 ····· 16
3. 납품대금 연동제와 하도급대금 연동제 ····· 18
   (1) 법률 및 하위법령 ····· 18
   (2) 연동 대상 적용 법률과 업종 ····· 30
   (3) 납품대금(하도급대금) 연동 절차 ····· 33
   (4) 주요 원재료와 연동 대상 주요 원재료 ····· 34
   (5) 원재료 가격의 기준지표 ····· 36
   (6) 기준시점 및 비교시점, 조정 요건과 조정 주기, 조정일, 연동 산식, 반영 비율 등 ····· 37

Ⅲ 연동제 건설업 도입에 따른 문제점 ····· 40

1. 건설업 특성 고려 시 연동제 적용 부적절 ····· 41

2. 연동제 도입에 따른 건설업 혼선 발생 예상 사항 ····· 45
(1) 주요 원재료의 개념 및 대상·범위 모호 ····· 45
(2) 하도급 내역에 대한 신뢰성 분쟁 심화 ····· 54
(3) 건설업 계약조건·특성 미고려로 인한 혼선 발생 ····· 58
(4) 서면 기재 사항 관련 쟁점 ····· 61
(5) 연동제 미적용 합의 시 원도급자 일방의 피해 발생 우려 ····· 71
(6) 연동제 위반 시 벌점 부과 및 처벌 수준의 적절성 논란 ····· 74

Ⅳ 연동제 시행에 따른 건설업 피해 최소화 방안 ····· 80

1. 주요 원재료의 개념 및 대상·범위 모호 개선 ····· 83
(1) 건설공사 연동제 적용 기본 단위(품목 또는 규격) 명확화 ····· 83
(2) 설치성 공종의 연동제 적용 시 불필요한 피해 방지를 위한 안내 강화 ····· 85
(3) 가설 자재 연동제 적용 시와 자재 운반비 적용에 불필요한 분쟁 방지를 위한 안내 강화 ····· 88
2. 하도급 내역에 대한 신뢰성 분쟁 해소 ····· 90
3. 건설업 계약조건·특성 미고려로 인한 혼선 발생 문제 개선 ····· 91
(1) 하도급 내역서 부존재 시 연동제 적용 난해 해소 ····· 91
(2) 일반적 건설공사 대금 지급 절차와 연동제와의 차이로 인한 혼선 발생 최소화 ····· 93
4. 서면 기재 사항 관련 쟁점 최소화 ····· 96
(1) 건설업 특성을 고려한 연동 산식과 하도급대금 조정 산식 마련 ····· 96
(2) 기준시점 관련 혼선 해소 ····· 98
(3) 연동제 적용에 따른 하도급자 입찰 금액 무용화 보완 ····· 99
(4) 건설업 적합 기준지표 마련 ····· 100
5. 연동제 미적용 합의 시 불필요한 피해 발생 우려 해소 ····· 101
6. 연동제 위반 시 벌점 부과 및 처벌 수준의 적절성 논란 해소 ····· 108
7. 기타 연동제 시행에 따른 건설업 피해 최소화를 위한 관련 인프라 구축 ····· 110

I 들어가며

- **건설산업은 주문생산에 의한 수주산업으로서 다기화(多岐化)된 전문 영역을 고려할 때 수직적인 원·하도급이 일반적일 수밖에 없으며, 이에 원·하도급자 간 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형 있는 발전을 꾀하기 위해 다양한 하도급 관련 규제를 운영 중임.**

- **이러한 하도급 규제에 대해 우리나라는 중층적 규제 체계를 통해 전 세계 최고 수준의 규제를 운영하고 있음.[2] 즉, 원·하도급 거래 관계에서 원도급자의 우월적 지위 남용을 방지하고 하도급자를 보호하기 위한 규제가 두텁게 마련되어 있다고 평가 가능함.**
  - 특히 하도급대금과 관련하여서는 하도급자 피해에 직접적 영향을 미치는 분야이기에 대금 결정과 지급기일, 지급 방법, 대금 조정 및 분쟁 처리 등에 대해 구체적인 규제를 운영 중임.
  - 이와 더불어 하도급대금 조정과 관련한 조정협의 의무제 및 원도급자가 발주자로부터 지급받은 물가변동에 따른 원도급 대금 지급 비율과 내용만큼 하도급대금 조정 의무를 부여하는 규제 역시 운영 중임.

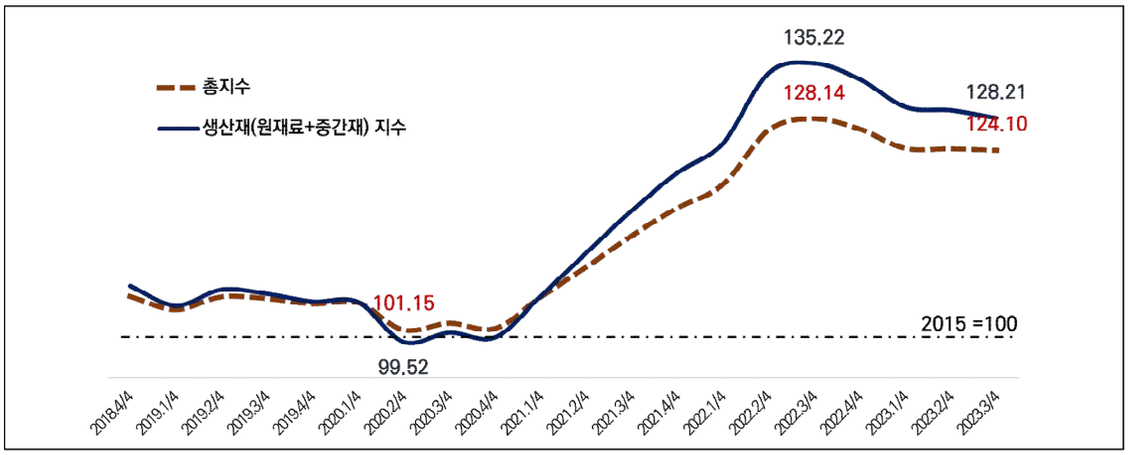
- **그럼에도 불구하고 최근 입법부와 하도급 관련 주무 부처인 중소벤처기업부·공정거래위원회는 지난 2008년부터 입법 논의가 있었으나 시장 효율성을 왜곡시킬 수 있다는 반발로 무산되었던 '납품대금(하도급대금) 연동제'를 지난 10월 4일 도입·시행함.**
  - 납품대금(하도급대금) 연동제란 하도급계약 기간 중 원재료 가격이 변동될 경우 원도급자가 하도급자에게 변동분을 납품단가에 반영해 주는 제도임.
  - 납품단가 연동제, 납품대금 연동제, 하도급대금 연동제 등으로 불리나, 본 고에서는 해당 제도의 근거 법령인 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하 「상생협력법」)과 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 「하도급법」)에서 명시한 납품대금 연동제 또는 하도급대금 연동제라 칭함.

- **연동제 도입 배경 중 가장 대표적 사유는 2022년 러시아의 우크라이나 침공 등으로 글로벌 공급망이 붕괴되면서 원자재가격이 급등하여 대부분의 중소기업들이 가격 상승분을 납품단가에 반영하지 못해 어려움을 겪자, 중소기업과 대기업의 상생과 공정한 시장경제 구축을 위해 추진되었다고 볼 수 있음.**

2) 우리나라 하도급 규제와 관련하여서는 전영준(2017), "해외의 건설 하도급 규제 현황과 시사점", 연구자료 2017-01, 한국건설산업연구원 등 참조.

- 〈그림 1〉과 같이 최근 5년간 국내공급물가지수 추이를 살펴보더라도 2020년 2분기 최저점 대비 2023년 최대 약 30~35%가량 생산재(원재료+중간재) 물가가 급등함.

〈그림 1〉 최근 5년간 국내공급물가지수 추이(2015=100)



주 : 국내공급물가지수는 생산자물가지수의 국내 출하품뿐만 아니라 수출입물가지수의 수입품을 모두 포함하여 가공 정도에 따라 원재료, 중간재 및 최종재로 구분하여 지수를 편제함으로써 물가 파급 과정을 단계별로 파악할 수 있도록 한 지수

자료 : 한국은행, 생산자물가조사(검색일 : 2023.11.18.)

허나 납품대금(하도급대금) 연동제는 제도 도입을 주장하던 중소기업계 역시 제조업에 한정하여 적용을 요구하였던 바와 같이 이미 「건설산업기본법」 및 「하도급법」 등 다양한 법률을 통해 중층적 보호가 이루어지고 있는 건설산업에 적용하기에는 많은 문제점에 노출된 상황이며 이로 인한 산업 내 혼선과 분쟁 및 피해 발생이 불가피함.

- 대표적으로 건설산업은 제조업과 달리 계약 이후 목적물 인도(준공)까지 장기간이 소요됨에도 불구 일부 공공공사를 제외한 대다수 민간공사(2022년 기준 민간공사 비중 75.2%)의 경우 물가변동에 따른 원자재가격 급등의 충격을 소비자에게 전가할 수 없는 계약 구조를 지닌다는 점에서 그러함.

이에 본 고에서는 연동제 제도 시행에 따라 건설업의 피해 최소화를 위한 다양한 문제점을 도출하고 이를 바탕으로 한 합리적 수준의 제도 개선 방안을 제안하고자 함.

- 참고로 우리나라의 경우 법령에 따라 원·하도급자를 부르는 명칭이 상이[3]하며, 실제 현업에서도 이를 혼용하고 있으나, 본 고에서는 손쉬운 이해를 위해 '원도급자'와 '하도급자'란 명칭을 적용함.

3)

관례적 표현	민법	하도급법	건설산업기본법
원도급자	도급인	원사업자	수급인
하도급자	수급인	수급사업자	하수급인

Ⅱ 납품대금(하도급대금) 연동제

1. 납품대금(하도급대금) 연동제 정의 및 도입 배경

- **납품대금 연동제는 원자재가격이 급등하면 그만큼의 원자재가격 상승분을 납품대금에 반영하여 수급기업인 중소기업에게 적정한 이윤을 보장해주는 제도를 의미함.**
  - 이와 유사하게 하도급대금 연동제는 원·하도급 거래관계에서 중소기업인 하도급자가 하도급의 이행에 소요되는 원자재가격이 급등한 경우 그만큼의 원자재가격 상승분을 하도급대금에 반영해 주는 제도를 의미하기에 사실 두 제도는 일부 도급 관계와 적용 범위를 제외하면 대동소이한 제도임.

- **즉, 납품대금(하도급대금) 연동제란 원자재 등 가격이 급등할 경우 가격 상승분을 자동으로 납품대금(하도급대금)에 반영시키기 위한 제도로서 기존의 공급원가 변동에 따른 '납품대금(하도급대금) 조정협의제'가 조정신청에 따른 협의절차라고 한다면 납품대금(하도급대금) 연동제는 별도의 협의절차 없이 원자재가격 상승이 납품대금(하도급대금) 변경으로 직접 연동되는 것을 의미함.**

- **우리나라에서는 납품단가(하도급단가) 조정에 관한 문제가 오래전부터 중소기업의 보호라는 명분 아래 계약당사자뿐만 아니라 정치권에서도 많은 관심과 논쟁이 대상이 되어옴.[4)]**

- **보다 구체적으로 납품대금 연동제에 대한 제도적 차원의 도입에 대한 논의는 지난 2008년부터 시작됨. 당시 제17대 대통령직 인수위원회 업무보고(2008년 1월)에서 '기업하기 좋은 나라 만들기' 추진 전략과 관련해 중소기업들의 경쟁력 강화를 위해 원자재가격과 납품단가를 연동하는 시스템을 도입하는 방안을 추진하겠다고 밝히며 도입 논의가 본격적으로 이루어졌기 때문임.**
  - 이후 당시 산업자원부(현재 산업통상자원부)는 '대중소기업 상생협력 추진 기본계획(2008년~2010년)'을 고시(고시 제2008-19호)하며, 자율적 공정거래 인프라 확충을 위해 수·위탁거래 실태조사 시 원자재가격 변동에 따른 계약금액 조정을 가능토록 한 '표준약정서(당시 중소기업청 고시)' 활용 여부를 중점 점검하겠다고 밝힘.
  - 당시 중소기업청은 납품대금 연동제를 법제화하기보다 '표준약정서'를 통해 해결해야 함을 주장하였

4) 김병태, "납품단가 연동제도 도입의 법률적 문제와 해결방안", 선진상사법률연구 통권 제100호, 2022.10.

으며, 여러 논의 끝에 공정거래위원회가 제출한 '납품단가 조정협의 의무제(이하 '조정협의제')[5] 도입'을 골자로 한 「하도급 거래 공정화에 관한 법률(이하 「하도급법」)」 개정안이 국무회의에서 의결됨. 이때 공정거래위원회는 연동제가 도입될 경우 사적계약의 원칙을 침해할 수 있다는 이유를 들어 연동제의 대안으로 조정협의제가 도입됨.[6][7]

- 조정협의제는 「하도급법」 제16조의2 제1항을 통해 규율하고 있음. 그 내용을 살펴보면, 제조 등의 위탁을 받은 후 하도급자가 '목적물 등의 공급원가가 변동되는 경우'나 '하도급자의 책임으로 돌릴 수 없는 사유로 목적물 등의 납품 등의 시기가 지연되어 관리비 등 공급원가 이외 비용이 변동되는 경우'에 해당하여 하도급대금의 조정이 불가피하다면, 원도급자에게 하도급대금의 조정신청을 할 수 있도록 규율한 것임.
- 또한, 원도급자는 이 신청에 대해 10일 내에 조정을 위한 협의를 개시하도록 의무를 부여함과 더불어 만약 원도급자가 10일 이내에 협의를 개시하지 않거나 신청 후 30일 이내에 하도급대금 조정에 관한 합의에 도달하지 않은 경우에는 하도급분쟁조정협의회에 조정을 신청할 수 있도록 규율함.
- 이뿐만이 아니라 조정협의제 도입 시 제도의 실효성을 확보하기 위해 원도급자가 하도급자의 하도급대금 조정신청을 이유로 보복 조치를 금지하도록 하는 동시에, 하도급대금의 조정 요건, 방법, 절차를 서면에 기재하도록 촘촘히 제도를 마련함(제19조, 제3조제2항).

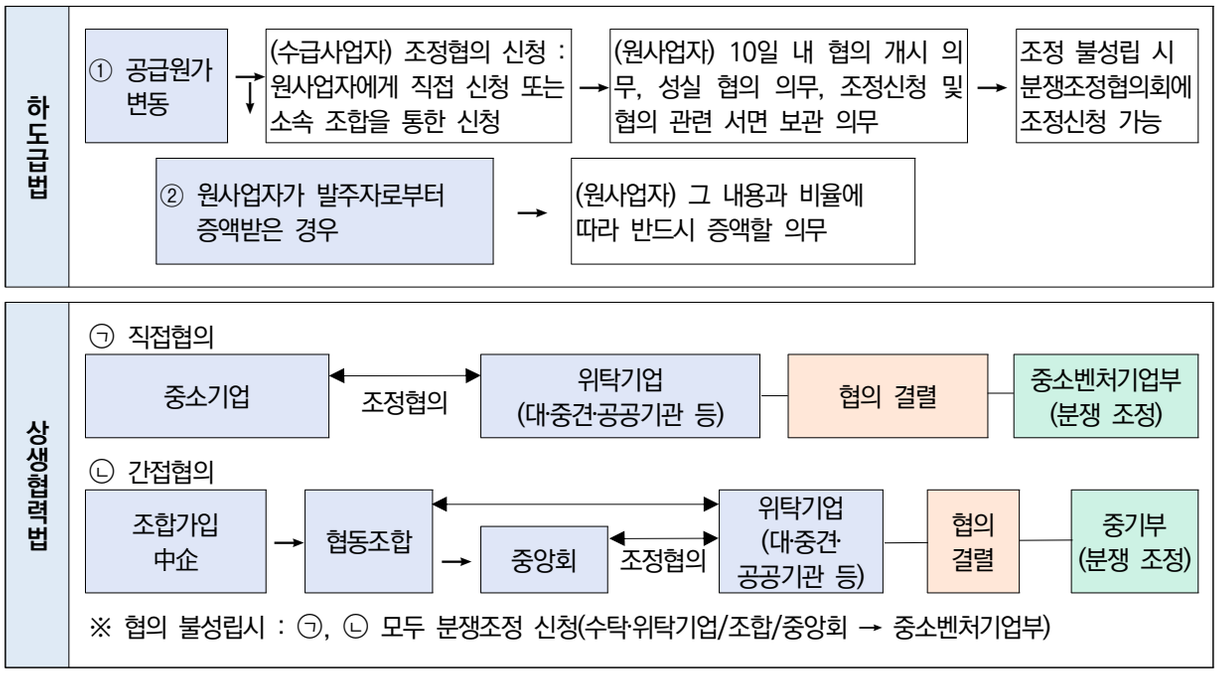
그러나 납품단가 조정협의 의무제가 시행된 지 2년이 채 지나지 않은 2010년 연동제 도입의 필요성이 국회에서 다시금 제기되었으나, 대안 폐지됨.

- 2010년 당시 18대 국회의원인 박선숙 의원(의안번호 1809060, 2010.8.10.) 및 이정희 의원(의안번호 1809733(2010.11.1.)이 대표 발의한 「하도급법」 일부개정법률안(안 제16조의2)은 모두 하도급 거래에 있어 원재료의 가격 상승에 따른 부담이 원도급자와 하도급자에게 나누어질 수 있는 제도적 장치가 필요하며, 조정협의제가 운영되고 있지만 여전히 교섭력의 차이가 존재해 문제해결 가능성이 작기에 이를 해결하는 방안으로 하도급대금이 원가에 연동될 수 있는 제도적 장치를 마련해 하도급 거래의 공정성을 확립해야 한다고 주장함.
- 하지만 당시 정무위원회는 납품단가 조정협의제가 시행된 지 1년 반밖에 지나지 않아 해당 제도의 실효성을 충분히 검증하기 이르기에 제도에 대한 면밀한 조사를 선결적으로 실시한 후 납품대금 연동제 도입 여부를 결정해야 한다고 심사함.
- 또한, 대안으로 원재료 가격의 급격한 변동으로 조합원인 하도급자의 하도급대금 조정이 불가피한 경우 중소기업협동조합이 하도급대금 조정을 신청할 수 있도록 하여(제16조의2제2항 신설[8]) 해당 제

5) 「하도급법」상 원사업자와 수급사업자 간의 '납품단가 조정협의제도'(제16조의2)와 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(이하 「상생협력법」)」상 위탁기업과 수탁기업 간의 '납품대금 조정협의제도'(제22조의2)는 상호 간 적용 범위와 내용상의 일부 차이는 있지만 본질적인 내용에는 차이가 없으므로 본 고에서는 '조정협의제'로 통일하여 표현함.
6) 이건호, "납품단가 연동제의 경쟁법적 갈등 분석 - 경쟁법 적합성", 경제법연구 제8권제1호, 2009.
7) 김은하(2021), 대·중소기업 거래 불공정 해결을 위한 납품대금 연동제 도입 방안, 중소기업중앙회, 정책연구 2021.
8) "「중소기업협동조합법」 제3조제1항제1호 또는 제2호에 따른 중소기업협동조합(이하 "조합"이라 한다)은 목적물 등의 공급원가가 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 변동된 경우에는 조합원인 수급사업자의 신청을 받아 대통령령으로 정하는 원사업자와 하도급대금의 조정을 위한 협의를 할 수 있다. 다만, 원사업자와 수급사업자가 같은 조합의 조합원인 경우에는 그러하지 아니하다."

안은 대안 폐기됨.[9)]

〈그림 2〉「하도급법」과「상생협력법」상 납품단가 조정협의 절차



자료 : 공정거래위원회(2022), 납품단가 조정 가이드북 및 중소기업중앙회(2021), 상생협력법상 '납품대금 조정협의' 제도 소개

- **하지만 2019년 12월부터 2023년까지 지난 수년간 COVID-19 팬데믹 사태 장기화와 최근의 우크라이나 전쟁 사태가 이어지면서 제조업의 국제 공급망이 큰 혼란을 겪게 되었고 각국의 경기부양을 위한 확장적 재정지출로 인해 국제 원자재가격이 예기치 않게 상승하는 결과를 가져옴.**

- **이러한 변화로 국내 산업의 부품 공급망 역시 직접적인 영향을 받게 되었지만 주로 중소기업이 대기업에 납품하는 납품대금이 이를 반영하지 못하면서 조정을 요구하는 목소리[10)]가 커지게 되면서 다시금 납품대금 연동제 도입의 필요성이 대두됨.[11)]**

  - 실제 당시(2021년) 공정거래위원회가 매년 실시한 '하도급거래 실태조사[12)]'에 따르면[13)], 수급사업자

9) 김은하(2021), 전게서 참조 재작성.
10) 김병태(2022), 전게서.
11) 한국경제, "납품단가 연동제 속도전… 中企에 '부메랑'되나", 2022.5.26. 신문기사 참조.
12) 공정거래위원회, "2021년 하도급거래 실태조사 결과 발표", 2021.12.16. 보도자료.
13) 납품단가 조정협의제도 관련 2021년 공정거래위원회의 설문은 국가통계인 '하도급거래 실태조사'와는 별도로 실시하였으며, 실태조사 대상 수급사업자(83,972개) 중 3,828개 사업자가 응답한 결과임.

의 52.8%는 하도급대금 조정제도에 대해 알고 있으나, 4%만이 하도급대금 조정신청을 한 적이 있다고 응답하였으며, 하도급대금의 조정협의를 신청하는 경우에도 미반영되는 비율(원도급자가 이를 거절한 비율)이 43%에 달하는 것으로 조사됨.

- 특히 〈표 1〉과 같이 원자재가격 상승분 납품가 반영 정도에 대해 전부 반영 비율은 36.0%에 국한한 것으로 조사됨.

〈표 1〉 2021년 공정거래위원회 하도급 실태조사 시 조사한 원자재가격 상승분의 납품가 반영 정도

(단위 : %)

전부 반영	50% 초과 반영	50% 이하 반영	전부 미반영
36.0%	17.0%	29.9%	17.1%

자료 : 공정거래위원회, "2021년 하도급거래 실태조사 결과 발표", 2021.12.16. 보도자료

납품대금(하도급대금) 연동제의 도입이 다시금 본격 논의된 것은 2022년 초 당시 20대 대통령선거를 앞두고 윤석열 후보와 이재명 후보 모두 연동제 제도화를 공약에 포함하고 중소벤처기업부가 이를 적극 지지하면서 이루어짐.

- 다만, 당시 당선인인 윤석열 대통령의 대통력직인수위원회(2022년 4월)는 경영계의 반대로 납품대금 연동제 도입 대신 개별 중소기업의 협상 문턱을 낮추는 제도 개선 방안을 검토하겠다고 밝혀[14] 국정과제에 포함되지 않음.

이후 중소벤처기업부(이하 중기부)와 공정거래위원회(이하 공정위)는 2022년 9월부터 납품대금 연동제 시범(자율)운영을 추진함.

- 당시 정부의 납품대금 연동제 시범운영은 6개월 동안 기업 간 자율협약 방식으로 이루어지는데 위·수탁기업 간 협약의 경우 주요 내용이 동일한 중기부의 '납품대금 연동 특별약정서'나 공정위의 '하도급대금 연동계약서' 중 하나를 선택해 기존 거래계약에 추가로 연동제 관련 특별약정을 체결하는 방식으로 맺게 됨.

- 이때 특별약정서에 포함되는 △조정 대상 물품, △주요 원재료, △원재료 가격 기준지표, △기준시점과 비교 시점, △조정요건, △조정 주기, △조정일, △조정대금 반영 시점, △납품대금 연동 산식 등은 계약 주체인 위·수탁기업이 정함.

- 또한, 당시 중기부는 대기업 등의 자율적인 참여 기반의 원칙과 시범운영 참여기업에 대한 정부포상 등 다양한 유인책(인센티브) 제공을 기준으로 시범운영 기업 선정과 상시 접수 체제를 추진하였음.[15]

14) 이데일리, "윤석열이 꺼내든 납품단가연동제… 입법 대신 정부지침 추진", 2022.3.14. 신문기사 참조.
15) 한국경제, "첫발 뗀 납품대금 연동제… 강제 도입은 得보다 失 클 수도[김병근의 남다른 中企]", 2022.10.4. 신문기사 참조.

하지만 동년 11월 여당인 국민의힘에서 당론으로 납품단가 연동 사안을 약정서에 기재하는 것을 의무화하는 납품대금 연동제 도입을 결정하면서 법제화가 추진됨.

- 「상생협력법」과 관련하여서는 2022년 4월부터 11월까지 총 10개의 개정안[16]이 국회에서 발의되어 산업통상자원중소벤처기업위원회에서 병합 심사가 이루어져 2023년 1월 3일 개정이 되면서 납품대금 연동제가 도입됨(시행일 2023.10.4.).
- 「하도급법」의 경우 2022년 11월 공정위가 납품대금(하도급대금) 연동제를 법으로 강제하기보다는 자율적 확산을 독려하겠다는 원칙으로 선회하여 "중소벤처기업부 등 관계 기관과 협의를 통해 법제화를 추진하겠다"[17]고 밝히면서, 「상생협력법」과 같이 법제화가 추진됨.
- 「하도급법」 개정을 통한 하도급대금 연동제 도입의 경우 또한 「상생협력법」과 마찬가지로 총 13개의 개정안[18]이 법안 발의되어 정무위원회 병합 심사를 거쳐 2023년 7월 18일 개정이 되면서 하도급대금 연동제가 도입됨(시행일 2023.10.4.).

입법부에서 연동제 법제화가 이루어지면서 주무 부처인 중기부 및 공정위는 입법 후속(2023.10.4. 법 시행 대비)과 관련하여 제도 실효성 강화를 위해 △법 위임내용에 대한 시행령 마련(중기부 및 공정위), △납품대금 연동 특별약정서 가이드북 배포(중기부), △납품대금 연동제 로드쇼(제도 설명회) 개최(중기부), △법 시행 전(前) 저변 확산을 위한 동행기업 모집 및 동행기업 대상 인센티브 제공(중기부 및 공정위)[19] 등의 활동을 추진함(〈그림 3〉 참조).

또한, 입법 후속과 관련하여 제도 실효성 강화를 위해 납품대금(하도급대금) 연동 확산 지원본부 지정을 위한 관련 고시 제정[20]과 더불어 현재(2023.11.) 연동 확산 지원본부로 '대·중소기업·농어업협력재단'과 '한국공정거래조정원'을 지정함.

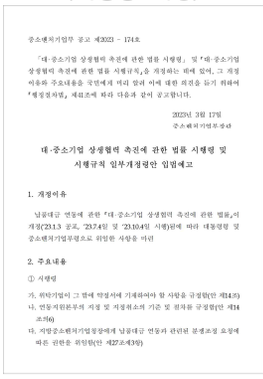
- 이 외에도 공정위는 지난 2023년 7월 하도급 거래 모범업체 선정 가이드라인(예규) 개정안 입법예

16) 한무경 의원 대표발의(의안번호 제2115057호), 김정재 의원 대표발의(의안번호 제2115174호), 정태호 의원 대표발의(의안번호 제2115906호), 진선미 의원 대표발의(의안번호 제2116893호), 이성만 의원 대표발의(의안번호 제2116917호), 이인영 의원 대표발의(의안번호 제2117821호), 김성환 의원 대표발의(의안번호 제2118163호), 류호정 의원 대표발의(의안번호 제2118189호), 이철규 의원 대표발의(의안번호 제2118213호), 김성원 의원 대표발의(의안번호 제2118250호).
17) 한겨레, "공정위 '납품단가 연동제, 자율규제 → 법제화" 방향 선회', 2022.11.14. 신문기사 참조.
18) 김경만 의원 대표발의(의안번호 제2113096호), 강민국 의원 대표발의(의안번호 제2115843호), 정태호 의원 대표발의(의안번호 제2116594호), 진선미 의원 대표발의(의안번호 제2116891호), 이성만 의원 대표발의(의안번호 제2116920호), 우원식 의원 대표발의(의안번호 제2117274호), 이인영 의원 대표발의(의안번호 제2117823호), 김성환 의원 대표발의(의안번호 제2118165호), 류호정 의원 대표발의(의안번호 제2118190호), 윤한홍 의원 대표발의(의안번호 제2118292호), 양정숙 의원 대표발의(의안번호 제2118639호), 진선미 의원 대표발의(의안번호 제2116895호).
19) 2023년 8월 29일 기준 동행기업은 약 2,400여개사임., 뉴스1, "동행기업 2400개사… "납품대금 연동제 확산, 공기업 참여가 관건", 2023.9.4. 신문기사 참조.
20) 공정거래위원회, "하도급대금 연동 지원본부, 연동제 도입·확산을 위한 현장 밀착 지원", 2023.8.22. 보도자료 및 중소벤처기업부, 납품대금 연동 확산 지원본부 모집 공고(중소벤처기업부 공고 제2023-392호), 2023.7.4., 참조.

고를 통해 하도급대금 연동제 도입 실적을 선정 기준에 추가하여 제도 안착 실효성 강화를 위한 활동을 다각적으로 전개 중임.

〈그림 3〉 납품대금(하도급대금) 연동제 제도 정착 확산을 위한 최근 정부의 활동 내용(일부)

〈시행령 개정〉


중소벤처기업부 공고 제2023 - 174호

「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 시행령」 및 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 시행규칙」을 개정하는 데에 있어, 그 개정 이유와 주요내용을 국민에게 미리 알려 이에 대한 의견을 듣기 위해서 「행정절차법」 제41조에 따라 다음과 같이 공고합니다.

2023년 3월 17일
중소벤처기업부장관

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 시행령 및 시행규칙 일부개정령안 입법예고

1. 개정이유

납품대금 연동에 관한 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」의 개정(23.1.3 공포, '23.7.4일 및 '23.10.4일 시행)된에 따라 대통령령 및 중소벤처기업부령으로 위임한 사항을 마련

2. 주요내용

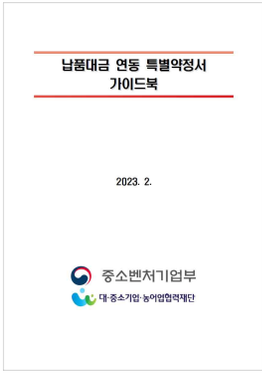
① 시행령

가. 위탁기업이 그 법에 약정서에 기재하여야 할 사항을 규정함(안 제14조)

나. 연동거래분부의 거절 및 거절취소의 기준 및 절차를 규정함(안 제14조의6)

다. 지방중소벤처기업청장에게 납품대금 연동과 관련된 분쟁조정 요청에 따른 권한을 위임함(안 제27조제3항)

〈가이드북 배포-중기부〉


납품대금 연동 특별약정서
가이드북

2023. 2.

중소벤처기업부
대·중소기업·농어업협력재단

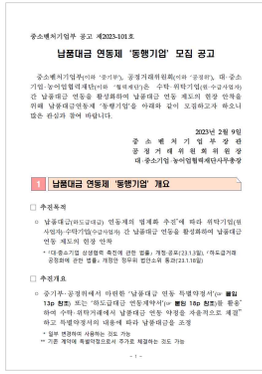
〈납품대금 연동제 FAQ〉

납품대금 연동제 FAQ

2023. 4. 26.

중소벤처기업부

〈동행기업 모집〉


중소벤처기업부 공고 제2023-101호

납품대금 연동제 '동행기업' 모집 공고

2023년 2월 9일
중소벤처기업부장관
공정거래위원회위원장
대·중소기업·농어업협력재단사무총장

1 납품대금 연동제 '동행기업' 개요

□ 추진목적

○ 납품대금(하도급대금) 연동제의 법제화 추진에 따라 위탁기업(원사업자·주위기업)과 수급사업자 간 납품대금 연동을 활성화하여 납품대금 연동 제도의 현장 안착

* 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 개정·공포(23.1.3일), 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 개정안 정무회 법안소위 통과(23.1.10일)

□ 추진개요

○ 중기부·공정위에서 마련한 "납품대금 연동 특별약정서"(※ 붉은 13p 참조) 또는 "하도급대금 연동계약서"(※ 붉은 10p 참조)를 활용하여 수탁·위탁기업에서 납품대금 연동 약정을 자율적으로 체결하고 차별약정서의 내용에 따라 납품대금을 조정

* 일부 변경하여 사용하는 것도 가능

** 기존 계약에 특별약정으로서 추가로 체결하는 것도 가능

- 1 -

2. 연동제 도입 타당성에 대한 다툼

- **지금까지 살펴본 납품대금(하도급대금) 연동제 법제화와 관련하여 2008년부터 2022년까지 오랜 기간 논의가 되풀이된 것은 규제(사인 간의 사적 계약에 대한 공법 규율)의 타당성에 대한 이해관계자 간 첨예한 대립이 지속되었기 때문이며, 입법부뿐만 아니라 행정부(정책당국과 경쟁당국)에서도 의견이 시기와 주체별로 엇갈렸기 때문임.**
  - 일례로 하도급대금 연동제 법제화와 관련하여 주요 이해관계자의 법제화 찬반 의견만 하더라도 〈표 2〉를 통해 살펴볼 수 있듯이 주체별 첨예하게 대립함.

〈표 2〉 납품대금(하도급대금) 연동제 법제화 관련 이해관계자 주요 의견(「하도급법」 기준, 요약)

이해관계자	종합의견	의 견
대한상공회의소	법제화 반대	• 원자재가격 급등은 발주처, 원사업자, 수급사업자 간 상호 협의와 분담을 통해 해결할 문제로 시장 기본원리 위배 등을 고려할 때 현행 하도급대금 조정제도 활용이 타당 - 발주처의 손실 부담 없이는 원사업자만 과도한 부담 - 방산사업, 방위산업물자, 군수사업 등 사업 특성상 적용이 어려운 분야 존재 - 원가 산정의 어려움, 적정가격 책정에 대한 객관적 기준 마련 필요 - 원사업자의 경영 불확실성 가중 등

〈표 2〉 납품대금(하도급대금) 연동제 법제화 관련 이해관계자 주요 의견(「하도급법」 기준, 요약)-(계속)

이해관계자	종합의견	의 견
한국경영자 총협회	법제화 반대	• 도입 기업에 대한 인센티브 부여 입법 등을 통해 개별 기업의 상황에 맞춰 자율적으로 납품대금 연동제가 도입·확산되도록 노력할 필요 - 납품대금 연동제는 다음의 문제점 존재 : ①시행의 현실적 어려움, ②소비자 부담 증가, 물가 상승 촉진, ③국내 산업 생산 및 경쟁력 전반에 부정적 영향, ④위탁기업(원사업자)이 일방적으로 큰 부담을 떠안아야 하는 불합리함, ⑤수탁기업(수급사업자)의 영업비밀 노출 우려
대한건설협회	법제화 반대	• 건설업종은 원도급 계약의 조정(증액) 없이 하도급계약만 조정될 경우, 원사업자에게 일방적으로 불공정하므로 건설위탁은 적용 제외 필요 • 서면에 원재료가격, 조정 방법 등의 기재는 당사자 간 합의·결정 필요 사항이며, 공정거래위원회의 표준하도급계약서 제·개정 및 사용 권고 의무 반대 - 품목, 가격 작성 관련 혼란이 발생[21]하고 부적합한 계약방식도 존재
대한기계설비협회, 한국소방시설협회, 한국전기공사협회	법제화 찬성	• 현행 하도급대금 조정협의 제도는 처벌 규정이 없어 사실상 유명무실한 제도로 운영 - 특히 민간 도급공사의 경우 발주자는 계약체결 시 물가변동으로 인한 계약금액을 조정하지 아니한다는 부당특약 설정 관행이 만연하여 원사업자(종합건설사업자)는 물가변동으로 인한 자재가격 상승분을 수급사업자(전문건설사업자)에게 전가하는 실정 • 납품대금 연동제 도입 및 미이행 시 처벌 규정 도입 필요 - 단, '원자재가격, 원자재 기준가격'이라는 용어에 대한 정의가 없어 혼란 발생 여지 있으므로, 현행법상 하도급대금 조정의 기준이 되는 '공급원가(재료비, 노무비, 경비 등)'로 하도급대금 조정 기준금액을 통일하여 혼선을 방지할 필요
대한전문건설협회	법제화 찬성	• 원사업자의 비용 전가 행위 등 불공정거래를 방지하고 원·수급사업자 간 납품단가 조정제도의 실효성을 담보하기 위해 납품대금 연동제 도입에 찬성 - 원자재가격 급등 및 인건비(10~20%) 상승이 지속되면서 수급사업자는 하도급대금 부족으로 고충 가중, 시장 자율로는 수급사업자의 수익률 악화로 정상적인 기업 활동이 어려운 상황 - 현행 하도급대금 조정 협의 제도는 신청 조정요건(계약금액의 10% 이상)이 까다롭고, 거래 단절·보복 우려 등으로 제도 활용이 어려움 • 제도 도입 목적 달성 및 실효성 강화를 위하여 의무 위반 시 시정조치 외 과징금·벌금 부과 필요

자료 : 정무위원회, 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 제400회국회(정기회) 제14차 정무위원회, 2022.11. 및 정무위원회, 법안심사제2소위원회 심사자료, 제401회국회(임시회), 2022.12. 참조

그간의 연동제 법제화를 둘러싼 여러 논의는 도입될 제도의 내용과 법적 성격의 구분 없이 단순 찬·반의 논리로 진행된 소지가 상존함. 그러나 연동제 도입 타당성에 대한

21) 예를 들어 대한건설협회에서는 건설공사의 경우 단위당 가격으로 견적하여 계약(실시설계 등 세부 사항 없이 3.3㎡당 단가에 따라 체결)하는 경우가 대부분으로 원자재 항목별 내역 등이 존재하지 않아 연동계약이 현실적으로 불가능하다는 의견 제기.

다툼을 종합하여 재정리해 보면, ①납품대금 연동제도 법률적 적절성(법 제도화를 통한 의무화 문제), ②동일 법 목적 달성을 위한 유사 제도의 실효성, ③제도의 규제 수준과 방법에 대한 다툼으로 종합 정리할 수 있음.

(1) 납품대금 연동제도의 법률적 적절성

- 납품대금 연동제도의 법률적 적절성에 대한 논란은 그간 법제화가 장기 논의된 가장 근본적인 원인이라 할 수 있음. 이는 납품단가(하도급대금) 연동제가 그 특성상 공법적 규제의 타당성에 대해 헌법과 경쟁법, 민사법에 있어 여러 법 원칙이 충돌되는 규제이기에 그러함.

▣ 사적자치와 경제 자유의 원칙 침해 여부

- 납품대금(하도급대금) 연동제도를 법제도화에 의해 강제화하는 것은 「헌법」이 보장하는 사적자치와 경제 자유의 원칙(「헌법」 제119조제1항)에 정면으로 반하는 규제법으로서의 성격을 가짐.

- 다만, 사적자치 및 경제 자유를 제한하는 규제법은 「헌법」 제119조제2항과 동법 제37조제2항을 통해 공정거래라는 경제 정책적 목표를 달성하기 위해 국가가 개입할 수 있다고 보완 규정하고 있음.
  - (헌법 제119조제2항) "국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다."
  - (헌법 제37조제2항) "국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다."

- 이에 따라 만약 납품대금(하도급대금) 결정을 자율에 맡긴 결과 거래상 우월한 지위에 있는 자가 그렇지 못한 계약상대자에게 일방적으로 불리하게 납품가격을 결정한다면 이는 「헌법」이 보장하는 사적자치의 결과가 아니라 「헌법」이 비난하고 있는 경제력 남용의 결과이므로, 국가는 경제적 정의 실현을 위해 부당한 납품대금(하도급대금) 문제에 개입해야 할 헌법상의 책무를 진다고 볼 수 있어[22] 공법적 규제의 타당성을

지닌다고 볼 수 있음.

- 이를 근거로 연동제 법제화를 찬성하는 측에서는 기존에 사법(민법 영역의 계약법) 영역에서 위탁기업(원도급자·위탁기업)이 우월적 지위를 이용하여 일방적으로 단가를 계약하거나 단가 인하를 압박하는 등 계약의 기본원칙인 '의사의 합치를 통한 권리 의무 창설'이 제대로 작동하지 않아 법적 개입이 불가피하기에 공법의 영역이 불가피하다고 주장함.[23]

- 반면, 법제화를 반대하는 측에서는 연동제 법제화는 이미 당사자 간 적법하게 결정된 납품단가에 대한 국가의 사후적 개입이기에 「헌법」 제119조제2항에 의해 정당화될 수 없으며, 국가의 사후적 개입이 정당화되기 위해서는 「헌법」 제37조제2항에 해당하여야 하나 연동제 도입에 의해 원자재가격 상승을 이유로 납품대금(하도급대금)을 조정하는 것은 오로지 납품업자(하도급자)만을 위한 것이지, 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위한 것이라고 볼 수 없기에 적절치 않다고 주장함.
  - 특히 「헌법」 제119조제2항의 적용 타당성에 대해 헌법재판소 위헌소원 사건[24]에서 이미 계약의 자유는 절대적인 것은 아니지만(「헌법」 제37조제2항에 의해 예외적인 제한 가능), 국가가 법률 등으로 개입하여 사적자치에 의한 자율적 거래관계 형성을 심하게 왜곡하게 되는 경우 이를 위헌이라고 판단한 것을 근거로 위의 주장을 뒷받침함.

▣ 계약준수 원칙 및 사정변경 원칙 위배 여부

- 우리나라의 경제질서는 기본적으로 '개인과 기업의 경제상의 자유'를 원칙(「헌법」 제119조제1항)으로 하고 있고 이에 근거해 사적자치 또는 계약자유의 원칙에 따라 거래 당사자들은 원칙적으로 자유로이 계약의 체결 여부 및 계약조건 등을 협의하여 정할 수 있고 법적으로 존중되어야 함.

- 또한, 원도급자와 하도급자(위·수탁기업) 간의 계약 유형은 당사자 일방(수급인)이 어떤 일을 완성할 것을 약정하고 상대방(도급인)이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 「민법」상 도급에 해당(「민법」 제664조)함. 이러한 도급계약에서 원도급자와 하도급자 간 납품대금(하도급대금) 결정 행위는 사적자치의 원

22) 김병태(2022), 전게서 참조 재작성.
23) 김은하(2021), 전게서.
24) 헌법재판소 2013.12.26. 선고 2011헌바234 판결.

칙에 따라 당사자들 사이의 자유로운 의사표시의 합치를 통해 결정되며, 「민법」상 무효[25] 또는 취소의 사유가 없는 한 적법하게 결정된 납품단가는 유효한 계약으로 거래당사자들을 구속하게 됨[26](계약준수의 원칙).

- **물론 우리 법률에서는 도급계약에서 이러한 계약준수의 원칙 적용의 예외[27]로 사정변경의 원칙 또한 규율 중임. 다만, 사정변경의 원칙은 계약준수 원칙의 예외로서 인정되기 때문에 계약준수 원칙에 대해 보충적으로 적용되어야 하며, 그 적용 요건 또한 엄격한 것이 전제되어야 함.**
  - 사정변경의 원칙이란 계약 성립의 기초가 된 사정에 이후 당사자가 예견하지 못하거나 또는 예견할 수 없었던 현저한 변경이 발생한 경우 당초에 정해진 행위의 효과를 그대로 유지하거나 강제하는 경우 부당한 결과가 발생하여, 당사자가 그러한 행위의 효과를 신의칙에 맞도록 변경할 것을 상대방에게 청구하거나 계약을 해제·해지할 수 있다는 원칙임.[28]

- **연동제 법제화를 반대하는 측에서는 이를 근거로 계약준수 원칙의 예외에 해당(사정변경 원칙에 해당)하지 않기에 법제화가 적합지 않는다고 주장함.**
  - 보다 구체적으로 법제화 반대의 논리는 「민법」상 기본원칙인 사적자치의 원칙을 우선하고, 사정변경의 원칙을 엄격하고 제한적으로 인정하는 판례의 태도에 비추어 볼 때 하도급자는 원재료 가격의 상승이 있더라도 사정변경에 해당하지 않는 한 원래 유효하게 성립된 납품단가(하도급대금)에 따라 납품(하도급)해야 할 의무를 부담하고, 원도급자는 하도급자의 납품단가(하도급대금) 인상 요청에 응해야 할 법적 의무를 부담하지 않는 것이 원칙임.
  - 따라서 납품대금(하도급대금) 연동제도와 함께 그 위반에 대한 처벌 규정까지 법제화하여 도입하는 것은 민사법상의 일반원칙 및 계약자유의 원칙과 조화되기에는 상당한 어려움이 있다고 주장함.[29]

- **반면, 찬성 측의 경우 하도급계약상 원자재 등의 가격 인상분을 납품단가(하도급대금)에 반영하는 것을 내용으로 하는 것을 법률에 특칙으로 규정하거나 당사자 간 합의해 정하는 것은 계약법의 대원칙인 계약준수 원칙에 위배되지 않음[30]을 이유로 연동제 법제화가 합당하다고 주장함.**
  - 보충적으로 수탁기업이 계약 당시에 원자재가격의 급등을 예측할 수 있는 가능성은 전무하며, 일방당

25) 궁박, 경솔, 무경험, 통정허위표시, 중요 부분의 착오, 사기, 강박 등.
26) 김병태(2022), 전게서.
27) 대법원 2007.3.29. 선고 2004다31032 판결, 대법원 2013.9.26. 선고 2012다13637 전원합의체 판결 등.
28) 김현수, "건설 하도급계약의 쟁점과 개선방안 - 납품단가 연동제를 중심으로-", 건설법무 제8권, 2022.6.
29) 김병태(2022), 전게서.
30) 김현수, 전게서.

사자가 위험을 떠안기로 했다면 이는 계약 시에 어느 정도의 변화를 수탁기업이 부담할 것인지 일정 범위 이상에서 계약 금액을 조정할 것인지 등이 포함되어야 하나 현재 대·중소기업 간의 계약 문화는 암묵적으로 일방적으로 수탁기업이 부담하게 되어 있으므로 원자재가격 급등과 관련하여 사정변경의 원칙을 충분히 적용하여 법제화하여야 한다고 주장하고 있음.

- **하지만 사정변경의 원칙은 계약준수 원칙의 특별규정의 형식으로 존재한다는 점[31]을 고려할 때 계약준수 원칙의 제한을 위해서는 사정변경의 예견 가능성과 계약 당시 어느 일방당사자가 변경에 따른 불이익이나 위험을 떠안기로 한 사정은 포함되지 않는다는 점을 고려하여야 함. 또한, 사정변경의 원칙이 계약의 해제·해지와 계약의 수정 모두 인정하고 있다는 점을 고려할 때 법제화를 통한 계약의 수정 우선시는 법제화의 타당성 측면에서 고려가 필요하다고 판단됨.**

▣ 헌법에서 규율하고 있는 기본권과 평등권 침해 여부

- **납품대금(하도급대금) 연동제 법제화는 사인(私人) 간의 거래에 대한 공법의 규율을 뜻하며, 이로 인해 법제화의 근본적 타당성에 대한 논란이 불가피함.**

- **이런 논란에 대해 보다 구체적으로 살펴보면, 우리 「헌법」에서는 기본권 제한 입법의 한계에 대해 규율(제37조제2항)하고 있는데 우선 기본권 제한의 목적의 경우 '국가안전보장, 질서유지, 공공복리'로 한정하고(목적성의 한계), 법률 이상의 규범으로만 제한될 수 있으며(형식상의 한계), 제한하는 경우에도 기본권의 권리영역이나 자유의 범주가 무의미하게 될 정도로 본질적인 내용을 침해할 수 없다는 것(내용상의 한계)을 명시하고 있기 때문임.**
  - 또한, 헌법에서는 법률에 의하여 재산권을 제한한다고 할지라도 수권의 범위를 넘어 자의적인 입법을 할 수 있는 것은 아니며, 사유재산권의 본질적인 내용을 침해하는 입법을 할 수 없다고 규율하고 있음(헌법 제37조제2항 후단).

- **즉, 이러한 기본권의 본질적 내용침해 금지에 대한 원칙에 기인하여 연동제 법제화를 반대하는 측에서는 연동제 의무화는 이미 사인(私人) 간 적법하게 결정한 계약에 대해 원도급자가 우월적 지위에 있다는 이유만으로 원자재가격 상승에 대해 원도급자의 재**

31) 예를 들어 「민법」에서는 제218조(수도등 시설권), 제286조(지료증감청구권), 제557조(증여자의 재산상태변경과 증여의 해제), 제627조(일부멸실등과 감액청구, 해지권), 제661조(부득이한 사유와 해지권) 등에서 사정변경 원칙을 규정하고 있음. 이 외 대표적 사정변경 원칙을 규율하고 있는 것은 「국가계약법」 제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정)을 들 수 있음.

산권 사용을 국가가 강제하는 것으로 이는 하도급자만을 위해 원도급자의 사유재산권의 본질적 내용을 일방적으로 제한[32]하는 것으로 보고 있어 이를 근거로 반대하고 있음.

- 이 외에도 반대 측에서는 계약당사자 일방의 의사에 반하는 납품대금 연동제 법제화를 통한 의무 적용은 하도급자의 영업 활동상 손해를 원도급자에게 전가하는 것으로써 원도급자의 영업의 자유와 기업의 자유를 침해하는 것으로 규정하고 있음.
- 또한, 하도급자의 영업상 문제에 국가가 적극적으로 개입하는 것은 기업 스스로의 문제해결 능력 및 자생력을 마비시키는 것으로써 시장경제원리의 적응력만 위축시키게 되며, 이는 곧 기업의 경제상의 자유와 창의의 존중을 기본으로 하는 「헌법」 제119조제1항의 규정에 위배된다고 보고 있음.

이러한 주장에 대해 연동제 법제화를 찬성하는 측에서는 연동제 법제화는 하도급 또는 위·수탁 계약 관계에 있어 원도급자와 하도급자를 본질적으로 다르다고 보고 하도급자는 사회경제적 약자이기에 '공정한 하도급 거래질서 확립'과 '원도급자와 하도급자 간 대등한 지위에서 상호보완', '국민경제의 건전한 발전'을 위해 공법의 개입이 합당하다는 입장임.

- 특히 연동제 법제화 찬성 측에서는 지난 2009년 도입한 조정협의제가 제도 도입의 취지와는 달리 그 효과가 크지 않다는 점을 고려하여야 하며, 연동제 법제화는 기존 조정협의제가 원도급자의 부당한 행위를 억제하고 하도급자의 열위적 지위를 보완함으로써 하도급 거래가 상호보완적인 협조 관계에서 이루어지도록 유도하지 못한 결과이기에 경쟁법적 관점에서 최소 국가개입 원칙에도 일정 부분 부합한다고 주장함.

하지만 연동제 법제화 찬성과 관련한 상기 주장에 대해 이를 반대하는 측에서는 상기 사유는 원도급자가 우월적 지위를 남용해 경제적 약자 입장에 있는 하도급자에게 부당한 행위를 하는 경우(부당한 하도급대금의 감액 등) 하도급자를 보호하기 위한 공법 개입의 타당성을 의미하는 것이지 하도급자의 경제적 손해를 원도급자에게 전가하는 기준과 이유는 될 수 없다고 주장함.

- 더 나아가 연동제 법제화를 반대하는 측에서는 하도급자의 열위적 지위를 원도급자와 대등하게 하기 위해 납품대금 연동제 법제화를 고려하면서 동일한 제도적 보장을 하지 않는 것은 원도급자를 과도하게 차별하는 것으로 역차별에 해당할 수 있다고도 주장함.[33]
- 즉, 납품대금 연동제 법제화를 반대하는 측에서는 법익의 균형성을 현저히 상실한 제도로 원도급자에

32) 전경련 중소기업협력센터, "납품단가 조정협의권 위임에 관한 주요 입법 쟁점과 보완과제", 「대·중소기업간 거래규제 개선 시리즈」 제13-3호, 2013., 및 김병태(2022), 전게서. 재인용을 활용하여 재작성.
33) 전령련 중소기업협력센터(2013), 전게서 및 김병태(2022), 전게서 재인용 활용 재작성.

비해 하도급자를 과도하게 보호한다는 점과 기업에게 기회의 평등보다는 결과의 평등을 추구한다는 점 등에 비추어 볼 때 법 앞의 평등이 인정하는 범주의 상대적 평등인 합리적 차등을 벗어나 원도급자를 역차별하고 있다고 보고 있음.[34]

(2) 동일 법 목적 달성을 위한 유사 제도의 실효성

- **지금까지 살펴본 납품대금(하도급대금) 연동제 법제화에 대한 법률적 적정성에 대한 찬·반 논란과 함께 연동제 법제화가 과연 급격한 물가변동에 따른 납품단가(하도급대금)의 적정 지급과 관련하여 유일한 법 제도인지에 대한 다툼 또한 오랜 기간 계속되어 옴.**

- **물론 연동제 법제화를 찬성하거나 반대하는 측 모두 기존 납품단가(하도급대금) 조정협의제도가 그동안 의도한 바대로 실질적인 효력을 나타내지 못한 것에 대해 대체로 공감대가 형성되어 있음.**

- **하지만 연동제 법제화를 반대하는 측에서는 기존 조정협의제가 실효성을 확보하지 못한 것은 다소 엄격한 납품대금(하도급대금) 조정의 신청 요건과 절차에 대한 문제 지적과 더불어 조정협의제도에 관한 관련 조사 결과에서 살펴볼 수 있듯이 제도 외적인 부분을 현재의 제도적 실효성을 감소시키는 원인으로 지적하며, 이의 개선을 통해 동일 법 목적 달성이 가능하다고 주장함.**
  - 보다 구체적으로 기존 조정협의제의 실효성을 확보하지 못한 제도 외적인 부분은 대표적으로 납품단가(하도급대금) 조정 요건 및 절차를 계약서에 명시해야 한다는 사실 자체를 모르는 경우가 많으며, 원자재 등의 가격이 상승하는 경우 계약서에 관련 내용이 명시되지 않았더라도 법에 따라 협의 신청을 할 수 있다는 사실도 모르는 경우가 상당함을 예로 들 수 있음.[35]
  - 이 외에도 원만한 거래관계의 지속을 선호하여 오히려 조정신청 사실의 노출로 인한 거래상 불이익을 우려한다거나 조정 협의를 하더라도 그 결과에 대해 큰 기대를 하지 못한다는 현실적인 이유로 납품단가(하도급대금) 조정협의제도의 실효성이 기대만큼 크지 못한 것으로 조사된 것도 예임.
  - 즉, 연동제 법제화를 찬성하는 측에서는 상기의 사유와 제도 자체의 문제로 인해 납품단가(하도급대금) 조정협의제도가 제대로 활용되지 못하고 있으며, 이의 개선을 통해 연동제 법제화와 동일 법 목

34) 김병태(2022), 전게서 활용 재작성.
35) 공정거래위원회의 점검 결과 원자재 등 가격상승에 다른 납품단가 조정요건 및 절차를 하도급계약서에 명시해야 한다는 사실을 인지하고 있는 조사대상 수급사업자는 67.1%에 불과한 것으로 조사되는 등 제도 자체에 관한 인식과 실적이 낮은 상황으로 분석됨. 공정거래위원회, "원자재 가격 상승에 따른 납품단가 조정 실태 1차 점검 결과발표 - 공정위, 오늘부터 전담대응팀 가동으로 신속한 조정 활성화 대책 추진", 보도자료, 김병태(2022), 재인용.

적이 달성함에도 여러 논란의 소지가 있는 제도의 신규 도입을 추진하는 것은 바람직하지 못하며 법제화는 최후의 수단으로 고려해야 한다고 주장함.[36]

- **이에 대해 연동제 법제화를 찬성하는 측에서는 조정협의제가 도입 후 10년이 넘은 현재에도 제도의 효과는 제한적인 범위에 그치고, 제도 도입의 취지를 달성하기에는 일정한 한계를 가지고 있는 것으로 평가되기에 납품단가(하도급대금) 연동제의 도입을 가격 상승분에 대한 위험부담 문제를 해결하는 하나의 대안으로 고려[37]해야 하며, 오랜 기간 숙의(熟議)의 결과 가장 합리적 대안이기에 도입이 합당하다고 주장함.**
  - 이 외에도 연동제 법제화를 찬성하는 측에서는 현행 조정협의제의 실효성 부재로 인해 실질적 원자재가격 등으로 인한 가격(도급액) 상승분을 하도급자에게만 부담지우는 것은 「헌법」 제119조제2항의 경제민주화 이념에 반하기 때문에 그 부담은 원도급자, 하도급자, 소비자 간에 공평하게 분담하는 것이 타당[38]하며, 그의 대안으로 연동제 법제화가 필요하다는 입장임.

- **또한, 연동제 법제화 찬성 측에서는 동일 법 목적 달성을 위한 기존 제도인 조정협의제와 법제화를 통해 도입할 연동제는 적용 범위, 조건 등에서 구별할 수 있어 실질적으로 그 기능을 상호보완적으로 운영하는 것이 가능하므로 현행 조정협의제의 활성화 방안을 고려하는 동시에 납품단가 연동제를 통해 이를 보완할 수 있다고 주장함.[39]**

(3) 제도의 규제 수준과 방법

- **법률에 의한 기본권 제한은 기본권의 제한을 불가피하게 하는 현실적인 사정을 감안하여 목적을 달성하기 위해 최소한의 범위 내에서 허용되며, 보호되는 법과 제한되는 기본권 사이에는 합리적이라 평가할 수 있는 일정한 비례관계가 성립되어야 함.**

- **이러한 과잉금지 원칙에 기대어 납품대금(하도급대금) 연동제 법제화 반대 측에서는 법제화를 통해 원도급자의 기본권을 강제적으로 제한하는 것이 법 목적 달성을 위한 최소한의 범위 내 제한인지와 원도급자의 기본권 제한과 이로써 얻어지는 공익 사이에 합리적인 비례관계가 성립되는지에 대한 문제를 지적하고 있음.[40]**

36) 이건호, "납품단가 연동제의 경쟁법적 갈등 분석 - 경쟁법 적합성", 경제법연구, 제8권 제1호, 2009., 김현수(2022), 전게서. 재인용.
37) 김현수(2022), 전게서.
38) 김은하(2021), 전게서.
39) 김현수(2022), 전게서 활용 재작성.
40) 전경련 중소기업지원센터(2013), 전게서 활용 재작성.

- 구체적으로 원도급자와 하도급자 간 적법하게 체결된 계약에 있어 하도급자에게 발생한 '원자재 가격 상승'이라는 피해를 납품단가 연동제에 의해 국가가 원도급자에게 이를 전가시키는 것은 원도급자의 사유재산권과 직업의 자유를 침해하는 결과를 초래한다고 주장함.
- 또한, 「하도급법」과 「상생협력법」상의 입법목적이 헌법상 정당성이 인정된다고 하여도 연동제 법제화를 통해 국가가 하도급자의 피해를 원도급자에게 전가하는 것은 이미 원재료의 가격변동에 따른 하도급대금의 조정 요건, 방법 및 절차 등을 하도급계약서에 기재하도록 의무화한 유사 제도(「하도급법」 제3조제2항)를 고려할 때 원도급자의 기본권을 제한하지 않고도 입법목적을 충분히 달성할 수 있기에 과잉 입법이란 입장임.
- 이뿐만이 아니라 하도급자의 피해를 원도급자에게 전가하는 것은 하도급자의 보호를 위해 원도급자의 법익을 과도하게 희생하는 것으로서 법익의 균형성을 상실하였다고 볼 수 있다고 판단함.
- 이를 종합할 때 납품대금(하도급대금) 연동제 의무화는 수단의 적합성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 상실하여 「헌법」상 기본권 제한의 한계인 과잉금지의 원칙에 위배되어 위헌의 소지가 있다고 주장함.[41]

이 외에도 연동제 법제화를 반대하는 측에서는 연동제 법제화를 통해 원자재가격의 변화 전반을 연동하더라도 원자재가격 하락 시 현행법과 충돌 문제를 지적하고 있음.

- 현행 「하도급법」 제11조에서는 원도급자가 정당한 사유를 입증하지 못하는 한 기존의 하도급대금을 감액할 수 없도록 금지하고 있음. 특히 하도급대금 지급 시점의 물가나 자재가격 등이 납품 등의 시점에 비하여 감소한 것을 이유로 하도급대금을 감액하는 행위 등은 정당한 사유에 의한 행위가 아닌 것으로 의제하고 있으므로(제2항제6호), 납품대금(하도급대금) 연동제를 통한 원자재가격 인하에 따른 연동 자체는 일단 허용될 수 없는 모순과 문제점이 발생하기에 그러함.

반면, 연동제 법제화를 찬성하는 측에서는 상술한 연동제 반대의 주장 중 현행법과의 충돌 문제와 규율의 방법에 대해 법을 통해 사정변경의 원칙 적용에 우선하도록 법률에 적용 범위나 조건에 관한 구체적인 규정을 두어 직접 규율하는 것은 원자재가격 상승분에 해당하는 납품대금(하도급대금)을 결정하기 위해 필요한 매우 다양한 요소[42]를 고려해야 하기에 적합지 않으며 이의 대안으로 원도급자와 하도급자 간 약정을 통해 해당 내용을 개별 구체화하는 방안 제시를 통해 이를 해소 가능하다는 견해임.

- 구체적으로 현행 「하도급법」상 업종별 표준하도급계약서를 개정하여 '공급원가 변동에 따른 계약금액 조정'에 관한 조항을 신설하며, 그 조항의 내용에 하도급자가 위탁을 받은 목적물의 제작에 소요되는 재료비의 공급원가가 하도급계약 시 원도급자와 하도급자 간 사전에 정한 기준을 충족하는 경우에는

41) 김병태(2022), 전게서 참조 재작성.
42) 원자재의 종류와 원자재가격의 개념, 납품대금(하도급대금) 적용 대상이 되는 원자재 종류, 원자재가격 연동기준(기준가격, 비교가격, 상승률 등), 대상이 되는 일의 성격, 계약당사자의 지위, 원자재가격 연동에 따른 계약금액 조정 방식 등이 대표적임.

그 기준 및 방법에 따라 공급원가 변동에 따라 하도급대금을 조정함의 내용을 규율함으로써 개별 구체화가 가능하다는 태도임.

3. 납품대금 연동제와 하도급대금 연동제

- **앞서 살펴본 납품대금(하도급대금) 연동제 법제화를 둘러싼 여러 논란에도 불구하고 전술한 바와 같이 연동제는 「상생협력법」과 「하도급법」에 각각 규율하여 2023년 10월 4일부터 시행됨.**

- **이에 각 법에서 규율하고 있는 연동제의 규율 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 구분·정리할 수 있음.**

(1) 법률 및 하위법령

- **우선 「상생협력법」과 「하도급법」의 경우 납품대금 연동제와 하도급대금 연동제 시행과 관련하여 〈표 3〉과 같이 규율하고 있으며, 양 법에서 규율하고 있는 연동제는 법률 용어의 차이(〈표 4〉 참조)와 「하도급법」에서의 연동제 위반 시의 처벌 규정 외 대부분 대동소이함.**

  - (주요 원재료) 하도급 거래(「하도급법」) 및 수탁·위탁거래(「상생협력법」)에서 목적물 등의 제조·수립·시공 또는 용역수행에 사용되는 원재료로서 그 비용이 하도급대금(「하도급법」)·납품대금(「상생협력법」)의 10% 이상인 원재료로 정의
  - (납품대금·하도급대금의 연동) 주요 원재료의 가격이 원도급자(위탁기업)와 하도급자(수탁기업)가 10% 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금(납품대금)을 조정하는 것
  - (서면 기재 사항) 하도급대금(납품대금) 연동의 대상 목적물 등의 명칭, 주요 원재료, 조정요건, 기준지표 및 산식 등 하도급대금(납품대금) 연동에 관한 사항 약정서(하도급계약서) 내 반영 의무화
  - (연동제 적용 예외 사유) ①소액계약(1억원 이하), ②단기계약(90일 이내), ③원도급자(위탁기업)가 소기업인 경우, ④원·하도급자(위·수탁기업) 간 연동제 미적용 합의에 해당하는 경우
  - (지원본부 지정·운영 및 우수기업 인센티브) 연동제 확산을 위해 연동 확산 지원본부 지정 및 운용 및 연동제 운용 우수기업 인센티브 지급 법적 근거 마련
  - (벌칙) 미연동 합의 유도 등 탈법행위 시 경중에 따라 1.5~5.1점까지 벌점 부과, 시정명령(개선 요구), 과태료 벌칙 규정 마련

〈표 3〉「상생협력법」 납품대금 연동제와 「하도급법」 하도급대금 연동제 관련 조문

구 분	상생협력법	하도급법
정의 신설	**제2조(정의)** 12. "주요 원재료"란 수탁·위탁거래에서 물품 등의 제조에 사용되는 원재료로서 그 비용이 납품대금의 100분의 10 이상인 원재료를 말한다. 13. "납품대금 연동"이란 주요 원재료의 가격이 위탁기업과 수탁기업이 100분의 10 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 납품대금을 조정하는 것을 말한다.	**제2조(정의)** ⑯ 이 법에서 "주요 원재료"란 하도급거래에서 목적물 등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 사용되는 원재료로서 그 비용이 하도급대금의 100분의 10 이상인 원재료를 말한다. 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.
약정서 (하도급계약서) 내 연동 관련 사항 기재 의무화	**제21조(약정서의 발급)** ① 위탁기업이 수탁기업에 물품 등의 제조를 위탁할 때에는 지체 없이 다음 각 호의 사항을 적은 약정서를 그 수탁기업에 발급하여야 한다. 1. 위탁의 내용 2. 납품대금(지급 방법 및 지급기일을 포함한다) 3. 납품한 물품 등의 검사 방법 4. 납품대금 연동의 대상인 물품 등의 명칭, 주요 원재료, 조정요건, 기준지표 및 산식 등 납품대금 연동에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 5. 그 밖에 약정서에 적어야 할 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ② 위탁기업은 약정서에 제1항제4호의 사항을 적기 위하여 수탁기업과 성실히 협의하여야 한다. ③ 위탁기업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제1항제4호의 사항을 약정서에 적지 아니할 수 있다. 다만, 제4호의 경우에는 위탁기업과 수탁기업이 그 취지와 사유를 약정서에 분명하게 적어야 한다. 1. 위탁기업이 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업에 해당하는 경우 2. 수탁·위탁거래의 기간이 90일 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간	**제3조(서면의 발급 및 서류의 보존)** ② 제1항의 서면에는 다음 각 호의 사항을 적고 원사업자와 수급사업자가 서명[「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명(서명자의 실지명의를 확인할 수 있는 것을 말한다)을 포함한다. 이하 이 조에서 같다] 또는 기명날인하여야 한다. 1. 하도급대금과 그 지급방법 등 하도급계약의 내용 2. 제16조의2제1항에 따른 하도급대금의 조정요건, 방법 및 절차 3. 하도급대금 연동의 대상 목적물 등의 명칭, 주요 원재료, 조정요건, 기준지표 및 산식 등 하도급대금 연동에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 4. 그 밖에 서면에 적어야 할 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ③ 원사업자는 제2항제3호에 따른 사항을 적을 때 수급사업자의 이익에 반하는 불공정한 내용이 되지 아니하도록 수급사업자와 성실히 협의하여야 한다. ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 원사업자는 서면에 제2항제3호에 따른 사항을 적지 아니할 수 있다. 다만. 제4호의 경우에는 원사업자와 수급사업자가 그 취지와 사유를 서면에 분명하게 적어야 한다.

구 분	상생협력법	하도급법
	이내인 경우 3. 납품대금이 1억원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 이내인 경우 4. 위탁기업과 수탁기업이 납품대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우 ④ 위탁기업은 납품대금 연동과 관련하여 수탁·위탁거래에 관한 거래상 지위를 남용하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 이 조의 적용을 피하려는 행위를 하여서는 아니 된다.	1. 원사업자가 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업에 해당하는 경우 2. 하도급거래 기간이 90일 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이내인 경우 3. 하도급대금이 1억원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우 4. 원사업자와 수급사업자가 하도급대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우 ⑤ 원사업자는 하도급대금 연동과 관련하여 하도급거래에 관한 거래상 지위를 남용하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 이 조의 적용을 피하려는 행위를 하여서는 아니 된다.
	제21조(약정서의 발급) ⑤ 중소벤처기업부장관은 위탁기업과 수탁기업의 상생협력 및 수탁·위탁거래의 공정화를 위하여 제1항제4호 및 제3항 각 호의 부분 단서에 관한 표준약정서를 제정 또는 개정하고, 그 사용을 권장하여야 한다. ⑥ 위탁기업은 수탁기업으로부터 물품 등을 받으면 물품 등의 검사 여부에 관계없이 즉시 물품 수령증을 발급하여야 한다.	**제3조의2(표준하도급계약서의 제정·개정 및 사용)** ② 제1항에도 불구하고 공정거래위원회는 제3조제2항제3호 및 같은 조 제4항 각 호 외의 부분 단서에 관한 표준하도급계약서를 제정 또는 개정하여 사업자 등에게 그 사용을 권장하여야 한다. ③ 사업자 등은 건전한 하도급거래질서를 확립하고 불공정한 내용의 계약이 통용되는 것을 방지하기 위하여 일정한 하도급 거래분야에서 통용될 수 있는 표준하도급계약서의 제정·개정안을 마련하여 그 내용이 이 법에 위반되는지 여부에 관하여 공정거래위원회에 심사를 청구할 수 있다. ④ 공정거래위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 사업자 등에 대하여 표준하도급계약서의 제정·개정안을 마련하여 심사를 청구할 것을 권고할 수 있다. ① 일정한 하도급 거래분야에서 여러 수급사업자에게 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 ② 이 법의 개정 등으로 인하여 표준하도급계약서를 정비할 필요가 발생한 경우 ⑤ 공정거래위원회는 사업자 등이 제4항의 권고를 받은 날부터 상당한 기간

구 분	상생협력법	하도급법
		이내에 필요한 조치를 하지 아니하는 경우 표준하도급계약서를 제정 또는 개정하여 사업자 등에게 그 사용을 권장할 수 있다. ⑥ 공정거래위원회는 표준하도급계약서를 제정 또는 개정하는 경우에는 관련 분야의 거래당사자인 사업자 등의 의견을 들어야 한다. ⑦ 공정거래위원회는 표준하도급계약서 제정·개정과 관련된 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 자문위원을 위촉할 수 있다. ⑧ 제7항에 따른 자문위원의 위촉과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
		제3조(서면의 발급 및 서류의 보존) ⑥ 원사업자는 제2항에도 불구하고 위탁시점에 확정하기 곤란한 사항에 대하여는 재해·사고로 인한 긴급복구공사를 하는 경우 등 정당한 사유가 있는 경우에는 해당 사항을 적지 아니한 서면을 발급할 수 있다. 이 경우 해당 사항이 정하여지지 아니한 이유와 그 사항을 정하게 되는 예정기일을 서면에 적어야 한다. ⑦ 원사업자는 제6항에 따라 일부 사항을 적지 아니한 서면을 발급한 경우에는 해당 사항이 확정되는 때에 지체 없이 그 사항을 적은 새로운 서면을 발급하여야 한다. ⑧ 원사업자가 제조 등의 위탁을 하면서 제2항의 사항을 적은 서면(제6항에 따라 일부 사항을 적지 아니한 서면을 포함한다)을 발급하지 아니한 경우에는 수급사업자는 위탁받은 작업의 내용, 하도급대금 등 대통령령으로 정하는 사항을 원사업장에게 서면으로 통지하여 위탁내용의 확인을 요청할 수 있다. ⑨ 원사업자는 제8항의 통지를 받은 날부터 15일 이내에 그 내용에 대한 인정 또는 부인(否認)의 의사를 수급사업자에게 서면으로 회신을 발송하여야 하며, 이 기간 내에 회신을 발송하지 아니한 경우에는 원래 수급사업자가 통

구 분	상생협력법	하도급법
		지한 내용대로 위탁이 있었던 것으로 추정한다. 다만. 천재나 그 밖의 사변으로 회신이 불가능한 경우에는 그러하지 아니하다. ⑩ 제8항의 통지에는 수급사업자가, 제9항의 회신에는 원사업자가 서명 또는 기명날인하여야 한다. ⑪ 제8항의 통지 및 제9항의 회신과 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑫ 원사업자와 수급사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하도급거래에 관한 서류를 보존하여야 한다.
연동제 우수기업 선정·지원	**제22조의3(납품대금 연동 우수기업등 선정·지원)** ① 중소벤처기업부장관은 납품대금 연동의 확산을 위하여 납품대금 연동 우수기업 및 납품대금 연동 확산에 기여한 자(이하 "납품대금 연동 우수기업등"이라 한다)를 선정하고 포상하는 등 지원시책을 수립하여 추진할 수 있다. ② 납품대금 연동 우수기업등의 선정 방법, 절차 및 지원시책 등에 관하여 필요한 사항은 중소벤처기업부령으로 정한다.	**제3조의6(하도급대금 연동 우수기업의 선정·지원)** ① 공정거래위원회는 하도급대금 연동의 확산을 위하여 하도급대금 연동 우수기업 및 하도급대금 연동 확산에 기여한 자(이하 "하도급대금 연동 우수기업등"이라 한다)를 선정하고 포상하는 등 지원시책을 수립하여 추진할 수 있다. ② 하도급대금 연동 우수기업등의 선정 방법, 절차 및 지원시책 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
연동 확산 지원본부 운영 근거	**제22조의4(납품대금 연동 확산 지원본부의 지정 등)** ① 중소벤처기업부장관은 납품대금 연동의 확산을 지원하기 위하여 중소기업지원 관련 기관이나 단체를 납품대금 연동 확산 지원본부(이하 "연동지원본부"라 한다)로 지정할 수 있다. ② 연동지원본부는 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 원재료 가격 및 주요 물가지수 정보 제공 2. 납품대금 연동의 도입 및 조정 실적 확인 3. 납품대금 연동 관련 교육 및 컨설팅 4. 그 밖에 납품대금 연동의 확산을 위하여 필요한 사항으로서 중소벤처기업부령으로 정하는 사항 ③ 중소벤처기업부장관은 연동지원본부가 제2항 각 호의 사업을 추진하는 데	**제3조의7(하도급대금 연동 확산 지원본부의 지정 등)** ① 공정거래위원회는 하도급대금의 연동의 확산을 지원하기 위하여 관련 기관이나 단체를 하도급대금 연동 확산 지원 본부(이하 "연동지원본부"라 한다)로 지정할 수 있다. ② 연동지원본부는 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 원재료 가격 및 주요 물가지수 정보 제공 2. 하도급대금 연동의 도입 및 조정 실적 확인 3. 하도급대금 연동 관련 교육 및 컨설팅 4. 그 밖에 하도급대금 연동의 확산을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ③ 공정거래위원회는 연동지원본부가 제2항 각 호의 사업을 추진하는 데 필요

구 분	상생협력법	하도급법
	필요한 지원을 할 수 있다. ④ 중소벤처기업부장관은 연동지원본부가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 지정을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우 2. 제5항에 따른 지정 기준을 충족하지 못하는 경우 3. 정당한 사유 없이 제2항 각 호의 사업을 1개월 이상 수행하지 아니한 경우 ⑤ 연동지원본부의 지정 및 지정 취소의 기준과 절차 등에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.	한 지원을 할 수 있다. ④ 공정거래위원회는 연동지원본부가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 지정을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우 2. 제5항에 따른 지정 기준을 충족하지 못하는 경우 3. 정당한 사유 없이 제2항 각 호의 사업을 1개월 이상 수행하지 아니한 경우 ⑤ 연동지원본부의 지정 및 취소의 기준 및 절차 등에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.
연동제 적용 회피 금지 및 불이익 금지 의무 부여 (탈법행위 금지)	**제25조(준수사항)** ① 위탁기업은 수탁기업에 물품 등의 제조를 위탁할 때 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 1의2. 물품 등의 제조를 위탁한 후 제21조제1항제4호의 사항을 이행하지 아니하기 위하여 수탁기업이 책임질 사유가 없음에도 불구하고 물품 등의 제조 위탁을 임의로 취소하거나 변경하는 행위 (생 략) 14. 수탁기업이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 것을 이유로 수탁·위탁거래의 물량을 줄이거나 수탁·위탁거래의 정지 또는 그 밖의 불이익을 주는 행위 가. 위탁기업이 다음의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사실을 관계 기관에 고지한 행위 1) 제1호, 제1호의2, 제2호부터 제13호까지 및 제13호의2에 해당하는 행위	**제20조(탈법행위의 금지)** ② 원사업자가 하도급대금 연동과 관련하여 거래상 지위를 남용하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 제3조의 적용을 피하려는 행위에 대해서는 제1항에도 불구하고 제3조제5항을 우선 적용한다.

구 분	상생협력법	하도급법
연동제 분쟁조정행위 대상 포함	**제28조(분쟁의 조정)** ① 다음 각 호의 사항에 관하여 위탁기업과 수탁기업 또는 중소기업협동조합 간에 분쟁이 생겼을 때에는 위탁기업·수탁기업 또는 중소기업협동조합은 대통령령으로 정하는 바에 따라 중소벤처기업부장관에게 분쟁 조정을 요청할 수 있다. 1. 제21조에 따른 약정서, 납품대금 연동 및 물품 수령증에 관한 사항	
연동제 미이행에 따른 벌칙	**제27조(수탁·위탁기업 간 불공정거래행위 개선)** ① 중소벤처기업부장관은 대기업과 중소기업 간 수탁·위탁거래 과정에서 위탁기업이 제21조, 제21조의2 제1항, 제22조, 제22조의2, 제23조, 제25조제1항부터 제3항까지의 규정을 이행하고 있는지를 대통령령으로 정하는 바에 따라 주기적으로 조사하여 개선이 필요한 사항에 대하여는 해당 기업에 개선을 요구할 수 있다. ② 중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 위탁기업이 제21조, 제22조, 제22조의2, 제23조 또는 제25조제1항부터 제3항까지의 규정을 위반한 경우 납품대금의 지급, 법 위반행위의 중지, 향후 재발 방지, 그 밖에 시정에 필요한 조치를 명할 수 있다. 다만, 그 위반사실이 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제3조, 제4조부터 제12조까지, 제12조의2, 제12조의3, 제13조, 제13조의2, 제15조, 제16조, 제16조의2 및 제17조부터 제20조까지의 규정 또는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제23조제1항에 따른 금지행위에 해당하는 경우는 그러하지 아니하다. ③ 중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 개선요구 또는 제2항에 따른 개선요구 또는 명령에 따르지 아니할 때에는 그 명칭 및 요지를 공표하여야 한다. ④ 중소벤처기업부장관은 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 규모 이상의 중소기업이 다른 중소기업에 제조를 위탁한 경우에도 제1항부터 제3항까지의 규정을 준용한다. ⑤ 중소벤처기업부장관은 제1항과 제4항에 따른 조사 결과 현금결제 및 상생결제 확대 등 결제조건이 양호하고 공정한 수탁·위탁거래 관계를 확립하기 위하여 노력한 것으로 평가되는 기업에 대하여는 포상이나 그 밖에 필요한	**제25조(시정조치)** ① 공정거래위원회는 제3조제1항부터 제7항까지 및 제12항, 제3조의4, 제3조의5, 제4조부터 제12조까지, 제12조의2, 제12조의3, 제13조, 제13조의2, 제13조의3, 제14조부터 제16조까지, 제16조의2제10항 및 제17조부터 제20조까지의 규정을 위반한 발주자와 원사업자에 대하여 하도급대금 등의 지급, 공시의무의 이행 또는 공사내용의 정정, 법 위반행위의 중지, 특약의 삭제나 수정, 향후 재발방지, 그 밖에 시정에 필요한 조치를 명할 수 있다.

구 분	상생협력법	하도급법
	지원을 할 수 있다.	
	제28조의2(벌점 등) ① 중소벤처기업부장관은 제21조, 제21조의2제1항, 제22조, 제22조의2, 제23조 또는 제25조제1항부터 제3항까지를 위반한 위탁기업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 위반 및 피해의 정도에 따라 벌점을 부과할 수 있다. ② 중소벤처기업부장관은 제1항에 따라 위탁기업에 부과된 벌점이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우에는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제27조, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조제2항에 따른 입찰참가자격 제한을 해당 중앙관서의 장, 지방자치단체의 장 또는 공공기관의 장에게 요청할 수 있다. **제28조의3(벌점 등의 감면)** ① 중소벤처기업부장관은 제40조에 따른 조사를 개시하기 전에 조사 대상기업이 제27조제1항·제2항 및 제4항에 따른 개선요구 또는 시정명령과 제28조제3항에 따른 시정권고 또는 시정명령(이하 "개선요구 등"이라 한다)의 대상이 되는 위반행위(이하 이 조에서 "위반행위"라 한다)에 따른 피해를 구제한 경우에는 개선요구등을 아니할 수 있다. ② 중소벤처기업부장관은 개선요구등을 하기 전에 조사 대상기업이 위반행위에 따른 피해를 구제한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제28조의2제1항에 따른 벌점을 경감하여 부과할 수 있다. **제28조의4(교육명령 등)** ① 중소벤처기업부장관은 제28조의2제1항에 따라 벌점을 받은 위탁기업에 대하여 대통령령으로 정하는 벌점기준에 따라 개선요구 등과 함께 소속 임직원에 대한 교육명령 등의 조치를 할 수 있다. 이 경우 교육비용은 그 위탁기업이 부담하게 할 수 있다.	**제26조(관계 행정기관의 장의 협조)** ① 공정거래위원회는 제3조제1항부터 제7항까지 및 제12항, 제3조의4, 제4조부터 제12조까지, 제12조의2, 제12조의3, 제13조, 제13조의2, 제14조부터 제16조까지, 제16조의2제10항 및 제17조부터 제20조까지의 규정을 위반한 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 그 위반 및 피해의 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 벌점을 부과하고, 그 벌점이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 「건설산업기본법」 제82조제1항제7호에 따른 영업정지, 그 밖에 하도급거래의 공정화를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 요청하여야 한다.

구 분	상생협력법	하도급법
	제43조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. (생 략) 2. 제21조제4항을 위반한 자	**제30조의2(과태료)** ④ 제3조제5항을 위반하여 거래상 지위를 남용하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 같은 조의 적용을 피하려는 행위를 한 원사업자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다. ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제3조제2항제3호를 위반하여 하도급대금 연동에 관한 사항을 적지 아니한 사업자 ⑥~⑦ (생 략) ⑧ 제1항부터 제7항까지의 규정에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 공정거래위원회가 부과징수한다.

〈표 4〉 납품단가(하도급대금) 연동제 관련 「하도급법」 및 「상생협력법」 간 용어의 차이

하도급법	상생협력법
하도급대금	납품대금
원사업자	위탁기업
수급사업자	수탁기업
하도급계약	수탁·위탁거래약정
목적물 등	물품 등

- **상기 〈표 3〉에서 살펴볼 수 있듯이 납품대금(하도급대금) 연동제를 규율하는 법률에서는 각각 하위법령에 구체적인 연동제 운용과 관련한 사항을 위임하고 있음. 이에 양 법 시행령에서 규율하고 있는 연동제 규정을 살펴보면, 〈표 5〉와 같이 양 법에서 연동제를 대부분 유사하게 규율하고 있는 것과는 달리 시행령의 경우 「하도급법」이 보다 구체적으로 규율함.**
  - 다만, 「하도급법」 시행령이 「상생협력법」 시행령 대비 구체적으로 규율하고 있는 것은 연동 관련 서면 기재 사항 및 연동제 적용 예외 사유와 관련한 것으로 법에서 규율하고 있는 연동제 적용 예외 사유를 공정거래위원회가 산업 특성 등을 고려하여 구체화할 수 있는 근거 마련 외에는 특별한 차등을 두고 있다고 보기 어려움.
  - 하지만 동일한 법 위반 행위에도 불구하고 「하도급법」은 「상생협력법」 대비 과태료 부과 기준을 과(過)하게 부과하고 있는 것이 시행령과 관련한 가장 큰 양 법의 차이점임.
  - 참고로 벌점과 관련하여서는 「상생협력법」의 경우 구체적 부과 기준에 대해 기존 시행규칙에서 규율하고 있던 것을 시행령으로 상향하였으며, 「하도급법」 시행령의 경우 연동제와 관련한 벌점 부과 기준을 포함하고 있음.
  - 또한, 과태료 부과 기준의 경우 「하도급법」 벌점 부과 기준이 「상생협력법」 대비 과(過)한 기준을 운영하도록 규정 중임. 이에 대해서는 다음 장에서 구체적으로 살펴봄.

〈표 5〉 「상생협력법」과 「하도급법」 시행령 내 납품대금(하도급대금) 연동제 관련 조문

구분	상생협력법	하도급법
연동 확산 지원본부 지정기준 및 운영 절차 구체화	**제14조의6(납품대금 연동 확산 지원본부의 지정 등)** ① 중소벤처기업부장관은 법 제22조의4제1항에 따라 납품대금 연동 확산 지원본부(이하 "연동지원본부"라 한다)를 지정하는 경우 같은 조 제2항 각 호에 따른 사업의 전부 또는 일부에 대하여 연동지원본부로 지정할 수 있다. ② 연동지원본부로 지정받으려는 자는 다음 각 호의 지정 기준을 갖춰야 한다. 1. 사업을 수행하는 전담조직을 갖출 것 2. 6명 이상의 전담인력을 갖출 것. 다만, 제1항에 따라 사업의 일부에 대하여 지정받는 경우에는 3명 이상 5명 이하의 전담인력을 갖춰야 한다. 3. 사업을 수행하는 20제곱미터 이상의 사무공간을 갖출 것. 다만, 제1항에 따라 사업의 일부에 대하여 지정받는 경우에는 10제곱미터 이상 20제곱미터 미만의 사무공간을 갖춰야 한다. ③ 제1항에 따라 지정을 받으려는 자는 중소벤처	**제6조의8(하도급대금 연동 확산 지원본부의 지정 등)** ① 공정거래위원회는 법 제3조의7제1항에 따라 하도급대금 연동 확산 지원본부(이하 "연동지원본부"라 한다)를 지정하는 경우 같은 조 제2항 각 호에 따른 사업의 전부 또는 일부에 대하여 연동지원본부로 지정할 수 있다. ② 연동지원본부로 지정받으려는 자는 다음 각 호의 지정기준을 갖춰야 한다. 1. 사업을 수행하는 전담조직을 갖출 것 2. 6명 이상의 전담인력을 갖출 것. 다만, 제1항에 따라 사업의 일부에 대하여 지정받는 경우에는 3명 이상 5명 이하의 전담인력을 갖춰야 한다. 3. 사업을 수행하는 20제곱미터 이상의 사무공간을 갖출 것. 다만, 제1항에 따라 사업의 일부에 대하여 지정받는 경우에는 10제곱미터 이상 20제곱미터 미만의 사무공간을 갖춰야 한다. ③ 제1항에 따라 지정을 받으려는 자는 신청서를

구분	상생협력법	하도급법
	기업부령으로 정하는 신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 중소벤처기업부장관에게 제출해야 한다. 1. 정관 또는 이에 준하는 운영규정 2. 제1항에 따른 사업 수행을 위한 계획서 3. 제2항에 따른 지정 기준을 갖추었음을 확인할 수 있는 서류 ④ 연동지원본부로 지정받은 자는 전년도의 운영실적 및 해당 연도의 운영계획을 매년 1월 31일까지 중소벤처기업부장관에게 제출해야 한다. ⑤ 법 제22조의제4항에 따른 연동지원본부의 지정 취소 및 업무정지 기준은 별표 2와 같다. ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사황 외에 연동지원본부의 세부 지정 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 중소벤처기업부장관이 정하여 고시한다.	다음 각 호의 서류를 첨부하여 공정거래위원회에 제출하여야 한다. 1. 정관 또는 이에 준하는 규정 2. 제1항에 따른 사업 수행을 위한 계획서 3. 제2항에 따른 지정 기준을 갖추었음을 확인할 수 있는 서류 ④ 연동지원본부로 지정받은 자는 직전 연도의 운영실적 및 해당 연동의 운영계획을 매년 1월 31일까지 공정거래위원회에 제출하여야 한다. ⑤ 법 제3조의7제4항에 따른 연동지원본부의 지정 취소 및 업무정지 기준은 별표 6과 같다. ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 연동지원본부의 세부 지정기준 및 절차 등에 필요한 사항은 공정거래위원회가 정하여 고시한다.
연동 지원본부 사업 구체화		**제6조의7(하도급대금 연동 확산 지원본부의 사업)** 법 제3조의7제2항제4호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사업을 말한다. 1. 하도급대금 연동 확산을 위한 홍보 2. 하도급대금 연동 관련 우수사례 발굴 3. 하도급대금 연동 관련 통계작성 및 관리 4. 하도급대금 연동 관련 운영 성과분석 및 만족도 조사 5. 하도급대금 연동 관련 기업의 원가분석 지원 6. 하도급대금 연동 관련 기준지표 개발 지원 7. 그 밖에 하도급대금 연동 확산을 위하여 필요한 사항으로서 공정거래위원회가 고시하는 사항
연동 관련 서면 기재 사항 구체화		**제3조(서면 기재사항)** 7. 법 제3조제2항제3호 및 제4호에 따른 하도급대금 연동의 대상 목적물등의 명칭, 주요 원재료, 조정요건, 주요 원재료 가격의 기준지표, 하도급대금 연동 산식, 주요 원재료 가격의 변동률 산정을 위한 기준시점 및 비교시점, 조정일, 조정 주기 및 조정대금 반영일
연동제 적용 예외 기준 구체화		**제3조(서면 기재사항)** ③ 법 제3조제4항제2호에서 "하도급거래 기간이 90일 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간"이란 90일을 말한다. 다만 거래의 특성

구분	상생협력법	하도급법
		을 고려하여 공정거래위원회가 달리 정하여 고시하는 경우에는 그에 따른다. ④ 법 제3조제4항제3호에서 "하도급대금이 1억 원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액"이란 1억 원을 말한다. 다만 거래의 특성을 고려하여 공정거래위원회가 달리 정하여 고시하는 경우에는 그에 따른다.
연동 우수기업의 선정 및 지원방법	**제5조의2(납품대금 연동 우수기업등의 선정 방법 등)** ① 중소벤처기업부장관은 법 제22조의3제1항에 따라 매년 납품대금 연동 우수기업 및 납품대금 연동 확산에 기여한 자(이하 "납품대금 연동 우수기업등"이라 한다)를 선정할 수 있다. ② 중소벤처기업부장관은 제1항에 따라 납품대금 연동 우수기업등을 선정하려는 때에는 미리 그 선정방법 및 절차에 관한 세부사항을 정하여 중소벤처기업부 인터넷 홈페이지 등에 공고해야 한다. ③ 중소벤처기업부장관은 제1항에 따라 선정된 납품대금 연동 우수기업등에 대하여 중소벤처기업부장관이 시행하는 사업의 대상자 선정 시 가점을 주는 우대조치를 할 수 있다. ④ 중소벤처기업부장관은 관계 행정기관의 장과 협의하여 납품대금 연동 우수기업등에 대한 행정적·재정적 지원방안을 마련할 수 있다.	**제6조의6(하도급대금 연동 우수기업등의 선정 방법 등)** ① 공정거래위원회는 법 제3조의6제2항에 따라 매년 하도급대금 연동 우수기업 및 하도급대금 연동 확산에 기여한 자(이하 "하도급대금 연동 우수기업등"이라 한다)를 선정할 수 있다. ② 공정거래위원회가 제1항에 따라 하도급대금 연동 우수기업등을 선정하려는 때에는 미리 그 선정방법 및 절차에 관한 세부사항을 정하여 공고하여야 한다. ③ 공정거래위원회는 제1항에 따라 선정된 하도급대금 연동 우수기업등에 대하여 하도급거래 공정화 시책 추진 시 가점을 주는 등의 우대조치를 할 수 있다. ④ 공정거래위원회는 관계 행정 기관과 협의하여 하도급대금 연동 우수기업등에 대한 행정적·재정적 지원방안을 마련할 수 있다.
연동 관련 벌점 부과 기준	• 벌점 부과 기준(별표 3) - 보복행위 : 벌점 5.1점 - 공표 처분 : 벌점 3.1점 - 개선요구, 시정권고 1.5~2.0점 • 벌점 가중 - 3년간 2회 이상 시정조치를 받은 경우 이후 시정조치 법위반행위 시 50% 벌점 가중 • 벌점 경감 - 교육이수 : 벌점 0.25~0.5점 경감 - 자진시정 : 0.25%~50% 벌점 경감(1회 한정) - 납품대금조정제도 도입·운영 : 0.25점~2.75점(계산식에 따라 상이) 경감	• 벌점 부과 기준(별표 3) - 원사업자가 수급사업자에게 연동하지 않을 것을 강요하는 탈법행위를 하는 경우 : 벌점 5.1점 - 그 밖의 탈법행위를 하는 경우 : 벌점 3.1점 - 그 외 법위반행위(연동 서면기재사항 위반, 성실 협의의무 위반, 미연동 합의 후 그 취지 및 사유 미기재 등)에 대해서는 현행 벌점 부과기준 체계에 따라 시정조치 유형별로 0.25~2.0점 부과
연동 관련 과태료 부과 기준	**제28조(과태료의 부가기준)** 법 제43조제1항부터 제4항까지에 따른 과태료의 부과기준은 별표 3과 같다. • 과태료 부과 기준 - 약정서 미발급 : 500만원 - 교육명령 조치 미이행 : 100만원	• 과태료 부과 기준(별표 5) - 연동 서명 기재사항 위반 : 과태료 1천만원 - 연동 탈법 행위 : 3천만원(1차), 4천만원(2차), 5천만원(3차) * 처음 해당 위반행위를 한 경우로서 3년 이내 하도급대금 연동 우수기업 선정 시 최대

구분	상생협력법	하도급법
	- 수·위탁거래 서류 미비치 및 거짓 기재 : 500만원(1~3차 위반 동일) - 중소벤처기업부의 관련 자료 제출 요구 미이행 또는 거짓 자료 제출 등 조사 거부방해 행위(기술유용 의심 행위 외) : 1천만원 • 과태료 감경 기준 - 「상생협력법」 시행령 별표3 1. 다 각 호에서 규정하고 있는 경미한 위반 행위 등의 경우 1/2 범위 내에서 과태료 감경 가능	50% 범위 내 과태료 감경

- **납품대금(하도급대금) 연동제와 관련하여 본 절에서 살펴본 바와 같이 법과 하위법령을 통해 구체적으로 규율함에도 불구하고 적용 대상 산업의 광범위성과 사인(私人) 간의 모든 계약 유형에 적용하기에는 제도 운용상 많은 혼선 발생이 불가피함.**

- **이에 따라 중소벤처기업부와 공정거래위원회에서는 연동제 법제화 이전부터 연동제 운용 가이드라인 배포와 설명회 등을 개최[40]함과 더불어, 지난 2023년 9월 11일 연동제 법제화 시행 확정 이후 법률 내용을 종합 고려하여 양 기관 공동으로 '표준 연동계약서 및 표준 미연동계약서'와 '표준 연동계약서 가이드북'을 제작·배포함.**
  - 참고로 앞서 살펴본 바와 같이 「상생협력법」과 「하도급법」에서 규율하고 있는 연동제의 경우 계약자율의 원칙을 고려하여 연동제 적용 예외 조건을 규율하고 있기에 연동제 적용과 미적용 모두를 고려한 표준하도급계약서(표준 약정서)를 제시함.

- **본 고에서는 납품대금(하도급대금)연동제에 대해 가장 최근 상세 운영기준을 제시하고 있는 '표준 연동계약서 및 표준 미연동계약서'와 '표준 연동계약서 가이드북(이하 '가이드북')'의 주요 내용을 중심으로 계속하여 살펴봄.**

(2) 연동 대상 적용 법률과 업종

- **앞서 살펴본 바와 같이 「상생협력법」의 납품대금 연동제와 「하도급법」의 하도급대금 연동제는 모두 주요 원자재가격이 변동되면 별도의 신청 및 조정 절차 없이 사전에 합의한 약정서(하도급계약서)에 따라 그 변동분을 납품대금(하도급대금)에 반영할**

40) 중소벤처기업부·대·중소기업·농어업협력재단, 「납품대금 연동 특별약정서 가이드북」, 2023.2., 중소벤처기업부, 「납품대금 연동제 FAQ」, 2023.4., 공정거래위원회, 「하도급대금 연동계약서 가이드북」, 2022.8. 등.

수 있도록 한다는 점에 있어 큰 틀로는 대동소이함. 다만, 처벌 등의 규정이 구체적으로 상이하기에 구체적인 연동제 운영 내용을 살펴보기 이전 연동제 적용 대상 법률의 판단이 매우 중요함.

- **이에 「상생협력법」과 「하도급법」의 적용 범위를 살펴보면, 양 법은 〈표 6〉과 같이 법의 적용 대상과 규율 대상 거래관계에서 차이가 있기에 기본적으로 「상생협력법」이 「하도급법」보다 더 포괄적으로 거래관계에 적용됨.**
  - 다만, 건설업 내에서의 원·하도급 거래 관계(건설위탁)[41]의 경우 「하도급법」이 특별법이기에 일반법인 「상생협력법」보다 우선 적용되며, 적용 대상에 있어 「하도급법」 적용 대상이 아닌 거래관계를 제외하곤 대부분 「하도급법」을 통해 규율됨.

〈표 6〉「상생협력법」(수·위탁거래)과 「하도급법」(하도급거래) 적용 대상 비교

▶ **(적용 대상) 「상생협력법」은 대·중소기업 간-중소기업 간 매출액 제한 없이 모든 수탁·위탁거래에 대해 적용하고 있으나, 「하도급법」은 중소기업 간 거래에 있어서는 매출액 등 기업 규모에 따라 적용 대상을 제한**

수·위탁거래	하도급거래
• 위탁기업의 매출액(규모)에 따른 제한 없음	• 위탁기업의 매출액(규모)에 따른 제한 존재
- 대·중견기업 → 중소기업(○)	- 대·중견기업 → 중소기업(○)
- 대기업 → 3천억원 미만 중견기업(○) * 「중견기업법」 §13	- 대기업 → 3천억원 미만 중견기업(○) * 대금지급에 한정(「하도급법」 §13⑪)
- 중견기업 → 중견기업(X)	- 중견기업 → 중견기업(△) * 2조원 초과 중견 → 8백억원 미만~3천억원 미만 중견 * 대금지급에 한정(「하도급법」 §13⑪)
- 중소기업 → 중소기업(○)	- 중소기업* → 중소기업(○) * 1. (매출액) 원사업자 〉 수급사업자 2. 일정 매출액 이하 중소기업 제외 : 제조·수리위탁(30억원 미만), 건설위탁(45억원 미만), 용역위탁(10억원 미만)

▶ **(거래관계) 「상생협력법」은 위탁대상과 위탁기업의 거래관계가 30가지 가능하나, 「하도급법」은 7가지로 제한적임**

41) 「하도급법」에서의 건설위탁에 해당하는 건설사업자의 범위는 「건설산업기본법」에서 규율하고 있는 건설업(종합 및 전문건설업) 외에도 다음과 같은 타 법률의 공사업을 포괄함.
① 「건설산업기본법」 제2조제7호에 따른 건설사업자, 「전기공사업법」 제2조제3호에 따른 공사업자, 「정보통신공사업법」 제2조제4호에 따른 정보통신공사업자, 「소방시설공사업법」 제4조제1항에 따라 소방시설공사업의 등록을 한 자, 「주택법」 제4조에 따른 등록사업자, 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제15조에 따른 등록업자, 「하수도법」 제51조 및 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제34조에 따른 등록업자, 「에너지이용 합리화법」 제37조에 따른 등록업자, 「도시가스사업법」 제12조에 따른 시공자, 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」 제35조에 따른 시공자.

* (예시) 용역업자가 제조위탁을 할 경우 또는 제조업자가 공장건설 위탁을 할 경우 둘 다 수·위탁거래에 해당되나 하도급거래에는 해당되지 않음

수·위탁거래(6×5=30개의 거래형태)	하도급거래(4+3=7개의 거래형태)
• (위탁기업) 제조, 공사, 가공, 수리, 판매, 용역(6) → (위탁내용) 제조, 공사, 가공, 수리, 용역(5)	• (제조①, 판매②, 수리③, 건설④) → (제조/수리→수리⑤/건설→건설⑥/용역→용역⑦)

▶ **하도급거래는 업에 따른 위탁만 가능한 반면, 수·위탁거래는 제한 없음**

* (예시) 자동차 제조업자가 엔진 제작을 위탁할 경우 수·위탁 또는 하도급 거래에는 해당되나, 자동차 제조업자가 작업복 제조위탁을 할 경우, 수·위탁거래는 해당되나, 하도급 거래에는 해당되지 않음

▶ **수·위탁거래는 모든 하도급 거래를 포함**

자료 : 산업통상자원중소벤처기업위원회, 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 제400회 국회(정기회) 제10차 산업통상자원중소벤처기업위원회, 2022.11.

참고로 납품대금(하도급대금) 연동제 도입 논의 초기(2008년) 연동제 도입을 주장하는 중소기업계는 연동제 조정과 관련하여 제조업종에 한정하여 제조원가 대비 원부자재 비율이 50% 이상인 품목만을 대상으로 연동제 적용을 주장하였으나(〈표 7〉 참조), 실제 법제화 시 모든 업종 적용과 전체 원재료 중 10% 이상인 비율 모두를 대상으로 확대 적용하였기에 연동제 시행에 영향을 받는 산업군과 대상이 대폭 확대됨.

〈표 7〉 납품대금 연동제 도입 논의 초기 중소기업 요구 납품단가 조정 조건 및 적용 범위

▶ **납품단가 조정 조건**
- 제조업종에 한정
- 제조원가 대비 원부자재 비율이 50% 이상인 품목
- 원부자재 상승 비율이 5% 이상인 경우
- 계약기간 중 원가 상승에 따른 조정 적용은 원부자재에 한함
- 적용기간 및 요건은 계약체결일부터 완료일까지 해당 사항 발생 시로 한정

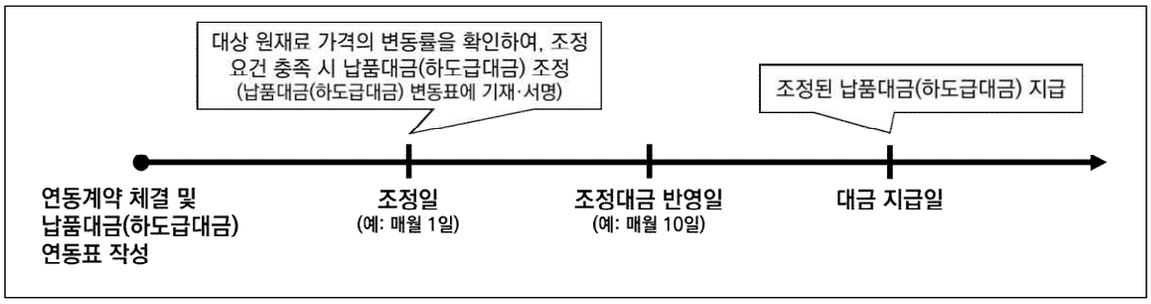
▶ **적용범위**
- 제조원가 대비 원부자재 비율이 50%를 넘는 품목 중 해당 원부자재 가격이 5% 이상 증감했을 경우
- 원가 대비 원부자재 비율의 산정 : 50% 이상 차지하는 원부자재 가격변동은 국제 원자재가격 등 기업 외부 환경 변화에 따른 불가항력적인 요소로 원가 인상 요인을 기업 내에서 자체적으로 흡수하기 곤란

자료 : 중소기업중앙회(2008), 납품단가 연동제·조정협의제 관련 중소기업계 의견, 김은하(2021) 재인용

(3) 납품대금(하도급대금) 연동 절차

- **「상생협력법」과 「하도급법」에서는 납품대금(하도급대금) 연동과 관련하여 크게 4단계로 구분하여 원·하도급자(위·수탁기업) 간 연동제를 적용하도록 절차를 규율함.**

〈그림 4〉 납품단가(하도급대금) 연동 절차 도식



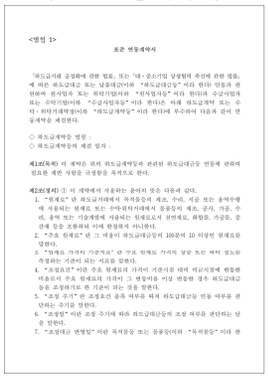
자료 : 공정거래위원회(2023), 표준 연동계약서 가이드북

- **연동제의 가장 첫 번째 절차인 ①표준 연동계약서(약정서)의 작성은 원·하도급자(위·수탁기업)가 상호 협의하여 연동계약(약정)을 체결하기로 한 경우 연동 대상 하도급(위·수탁)거래에 대한 하도급 계약서(위·수탁 약정서)(〈그림 5〉 참조)에 부수(膚受)하여 연동계약서를 작성하고 기명날인하여 서면 발급하도록 규정함.**
  - 이때 연동계약서에는 반드시 목적물 등의 명칭, 연동 대상 주요 원재료, 기준지표, 기준시점·비교시점, 조정 요건, 조정 주기, 조정일, 조정대금 반영일, 연동 산식, 반영 비율 등을 기재한 하도급대금(납품대금) 연동표[42]를 작성하여야 함.
  - 또한, 연동제 제도 실효성 강화를 위해 법에서는 연동 계약에 대해 연동 대상 하도급계약(위·수탁 약정) 최초 체결 시뿐만 아니라 계약(약정) 변경 시에도 변경 체결하도록 규율하고 있음.
  - 연동계약서의 경우 서면 발급이 원칙일 뿐만 아니라 법에서 정한 보존기간(3년) 동안 보관하여야 함. 이는 원·하도급자(위·수탁기업)이 상호 합의하여 연동제 미적용(미연동)을 합의한 경우에도 동일하기에 미연동 계약서(미연동 약정서) 서면 작성과 보존의 의무가 동일하게 적용됨.

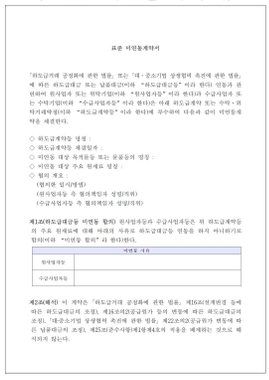
42) 연동표는 연동 대상 원재료별로 각각 작성하는 것이 원칙임. 다만, 동일 목적물 등에 사용되는 연동 대상 원재료로서 연동 조건이 동일할 경우 하나의 연동표 작성은 가능함.

〈그림 5〉 납품대금(하도급대금) 연동제 관련 표준 연동계약(약정) 서식

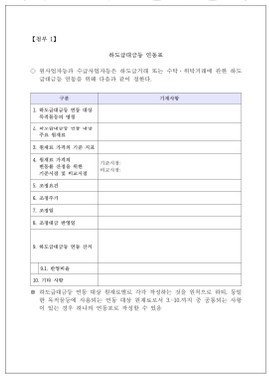
〈표준 연동계약서〉



〈표준 미연동계약서〉



〈하도급대금 등 연동표〉



〈하도급대금 등 변동표〉

자료 : 공정거래위원회(2023), 표준 연동계약서 가이드북

- **연동계약이 체결되었다면, 원·하도급자(위·수탁기업)는 연동계약서(약정서)에서 정한 조정일마다 원재료 기준가격의 기준시점 대비 비교 시점의 변동률을 확인하고, 그 변동률이 조정 요건을 충족하는 경우 연동 산식에 따라 목적물 등의 납품대금(하도급대금)을 산출하여야 함 〔②변동률 확인 및 납품대금(하도급대금) 산출·조정〕.**

- **변동률 조정 요건을 충족하여 납품대금(하도급대금)이 조정된 경우 연동표(변동표)에 조정대금 반영일, 비교 시점의 연동 대상 주요 원재료 기준가격 및 조정된 납품대금(하도급대금) 등을 기재하고 상호 간 서면으로 기명날인하여야 함 〔③납품대금(하도급대금 등 변동표 작성)〕.**

- **또한, 원도급자(위탁기업)는 연동계약서(약정서)에 기재된 조정대금 반영일 이후에 납품되는 목적물 등에 대해 조정된 금액을 기준으로 하도급대금을 지급함.**
  - 단, 하도급자의 책임 있는 사유로 이행이 지연되어 조정대금 반영일 이후 이행된 부분에 대해서는 연동제 적용이 제한됨.

(4) 주요 원재료와 연동 대상 주요 원재료

- **「상생협력법」과 「하도급법」 제2조에서 정의하는 주요 원재료란 하도급자(수탁기업)가 목적물 등의 제조·수리·시공·용역수행에 사용할 원재료로서 그 비용이 위·수탁계약 대금(하도급대금)의 10% 이상인 원재료로 정의하고 있음.**

- 또한, 가이드라인에서는 원재료에 대해 천연재료, 화합물, 가공물, 중간재 등을 포함하되 이에 한정하지 않는다는 것으로 규정하고 있으며, 그 예시를 〈표 8〉과 같이 제시함.
- 이에 따라 위·수탁(하도급)의 이행을 위해 수탁기업(하도급자)가 기성품을 구매하는 경우 기성품은 연동제의 대상인 원재료에 해당함(예 : 페인트 도장공사를 하도급하기 위해 하도급자가 구매하는 기성품인 페인트는 원재료에 해당).[43]
- 이때 원재료의 범위는 하도급대금(납품대금)의 공급원가를 구성하는 재료비, 노무비, 경비 중 재료비를 뜻하며, 이에 따라 연동제 적용 대상에서 노무비와 경비(운반비, 유류비 등)는 제외됨.

〈표 8〉 중소벤처기업부·공정거래위원회 제시 하도급(위·수탁)계약에서의 원재료 정의 및 예시

구 분	예 시
천연재료	금, 철, 구리, 알루미늄, 고무, 연, 아연, 주석, 니켈, 석탄, 원유, 원목 등
화합물	폴리에틸렌, 폴리프로필렌, 폴리염화비닐(PVC) 등
천연재료 또는 화합물을 산업용으로 가공한 물건	천연재료 또는 화합물을 산업용으로 가공한 물건의 예 - 금속강, 금속판, 골재, 목재, 시멘트, 레미콘, 콘크리트, 선철, 아스팔트, 화학섬유, 합성수지 등
중간재[주]	제조를 수행하는 과정에서 사용하기 위하여 구매하는 중간재의 예 - 자동차 부품, 전기전자부품, 기계부품, 석유화학제품, 철강재, 나사, 강철, 고무 타이어, 전기센서 및 램프, 시스템반도체, 전동기, 발전기, 변압기, 모듈, 반제품 등

주 : 하도급자(수탁기업)가 위탁받은 하도급(제조)를 수행하는 과정에서 사용하기 위해 구매하는 중간재
자료 : 공정거래위원회(2023), 표준 연동계약서 가이드북

- **이를 고려할 때 연동 대상 주요 원재료는 물품 등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 사용되는 원재료일 뿐만 아니라 그 비용이 납품대금(하도급대금)의 10% 이상인 주요 원재료[44]로서 이 경우 의무적으로 연동제 적용 대상이 되며, 주요 원재료에 해당하지 않는 원재료라 하더라도 당사자 간 합의에 의해 자율적으로 연동 대상 원재료로 정하여 연동제를 적용할 수 있음.**

- **다만, 「상생협력법」과 「하도급법」에서는 4가지 예외 사유에 해당하는 경우 하도급대금 연동 적용을 배제할 수 있도록 함께 규정하고 있음. 허나 이 경우에도 미연동 합의에 해당되기에 그 취지와 사유를 약정서에 분명하게 기재하여야 함.**
  - (예외 사유 1) 원도급자(위탁기업)가 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업에 해당하는 경우
  - (예외 사유 2) 하도급거래(수·위탁거래) 기간이 90일 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간

43) 중소벤처기업부(2023), 납품대금 연동제 FAQ.
44) 이때 원재료의 비용은 부가가치세를 포함한 가격을 뜻함[중소벤처기업부(2023), 납품대금 연동제 FAQ 참조].

(90일) 이내인 경우

- (예외 사유 3) 하도급대금(납품대금)이 1억원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액(1억원) 이내인 경우
- (예외 사유 4) 원·하도급자(위·수탁기업)가 하도급대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우

또한, 연동제에서 뜻하는 원재료는 산업 간 연관관계에 있어 해당 위·수탁(하도급) 계약에서 수탁기업(하도급자)이 수탁(하도급) 계약의 이행을 위해 활용하는 재료를 뜻하기에 사전적 의미의 원자재와는 상이함.

- 보다 구체적으로 시멘트, 모래, 자갈, 혼화재·혼화제 등을 구입하여 레미콘으로 제조 후 레미콘을 납품하는 레미콘 업체의 경우 시멘트, 모래, 자갈 각각이 연동제 적용 가능 원재료가 되며(제조위탁), 건설 하도급(건설위탁)의 경우 레미콘이 연동제 적용 가능 원자재이고, 시멘트, 모래, 자갈, 혼화재·혼화제 등은 연동제 적용 대상에서 제외됨.

(5) 원재료 가격의 기준지표

연동제 적용 대상이 되는 주요 원재료가 결정되면 실제 연동제 운용을 위해 대상 원재료 가격의 상승 또는 하락 정도를 측정하기 위한 기준지표 결정이 필요함.

이와 관련하여 「상생협력법」과 「하도급법」 시행령에서는 연동 계약서(약정서) 내 기준지표만을 기재하도록 규율하고 있고 기준지표와 관련한 구체적인 원칙은 규율하지 않고 있음.

- 참고로 시행령에서는 하도급대금(납품대금) 연동 확산 지원본부의 사업 내용 중 연동 관련 기준지표 개발을 지원본부에서 추진하도록 규율 중임.

다만, 가이드라인에서는 기준지표 설정의 원칙과 예시에 대해 산업 특성을 고려한 지표를 제시하고 있지는 않지만, 설정 원칙을 규정하고 있음.

- 가이드라인에서는 기준지표의 경우 공신력 있는 기관이 주기적으로 고시하는 지표 또는 이에 준하는 지표로 정함을 원칙으로 제시함.
- 이는 납품대금(하도급대금)의 조정에 앞서 수급인(하도급자)의 원재료 구매 비용 증가의 요인이 원재료 시장의 충격 등 수급인(하도급자)에 책임이 없는 외부적, 불가항력적 요인에 의한 것임을 양 당사자가 명확하게 확인할 필요가 있기 때문임.

(가이드라인 제시 기준지표 활용 예시)
런던금속거래소(LME, London Metal Exchange), 한국은행, e-나라지표, 조달청, 산업통상자원부, 기획재정부장관에게 등록한 전문가격조사기관 등에서 고시하는 지표

- **하지만 공신력 있는 기관에서 주기적으로 고시하는 지표들을 사용하는 것이 적절하지 않은 경우, 다음 〈표 9〉와 같이 3가지 중 하나로 정할 수 있음.**

〈표 9〉 원재료 가격의 기준지표 설정 시 공신력 있는 기관이 주기적으로 고시하는 지표 활용이 불가능한 경우 기준지표 설정 방법(원칙 적용 부적절 시 택일)

유상사급 계약	원사업자(위탁기업)가 원재료의 판매처와 직접 협상한 가격 또는 원사업자가 수급사업자(수탁기업)에게 판매한 가격
위탁기업(원도급자) 확인 가능 가격	원재료의 판매처가 수급사업자에게 판매한 원재료의 단위당 판매가격을 원사업자가 확인할 수 있는 가격 - 수급사업자가 원가내역 등을 원사업자에게 주기적으로 제공하는 것을 동의한 경우 활용 가능 - 수급사업자 책무 : 원재료 비용 증빙 자료 성실 제출 - 원사업자 책무 : 계약 목적 외 미사용(경영정보 및 기술자료 보호)
양 당사자 간 합의한 자료를 바탕으로 정한 가격	양 당사자 간 협의한 자료(약정서, 원가내역서, 견적서 등)를 바탕으로 정한 가격 - 계약당사자 간 자유롭게 협의하여 기준지표 설정 - 시장 가격을 기준으로 하는 경우, 국제지표를 변형하여 기준으로 하는 경우, 실제 원재료 구매가격과 국제지표를 혼합하여 기준을 새로이 설정하는 경우

주 : 발주자가 하도급자에게 지급한 지급자재 또는 원도급자가 하도급자에게 지급한 지급자재(무상사급)의 경우 연동제 미해당
자료 : 공정거래위원회(2023), 표준 연동계약서 가이드북

(6) 기준시점 및 비교시점, 조정 요건과 조정 주기, 조정일, 연동 산식, 반영 비율 등

- **연동제 운영을 위해서는 지금까지 살펴본 연동제 적용 주요 원재료와 기준지표 외에도 다양한 기준(필수 기재 사항)에 대해 수탁(하도급) 계약체결 시 위·수탁사업자(원·하도급자) 간 규정하여 이를 연동계약(약정)을 통해 서면으로 기명날인하여야 함.**

- **이에 주요 사항을 살펴보면, 먼저 조정일에 원재료 기준가격(원재료 가격 기준지표에 따른 특정 시점의 원재료 단위당 가격)의 변동률 산정을 위한 '기준시점' 및 '비교시점'의 경우 다음과 같이 규정하도록 가이드라인을 통해 규율하고 있음.**
  - 기준시점의 경우 대금 변경이 있었던 직전 조정일을 기준으로 정할 수 있으며, 비교시점은 이번 조정일을 기준으로 정할 수 있음.

- 다만, 연동 대상 원재료가 두 개 이상이고, 기준시점과 비교시점을 다르게 정하는 경우 또한 가능하며, 이때 변동률이란 기준시점 대비 비교시점의 원재료 기준가격 변동률(%)을 뜻함.

협약 내용(예시)		계상 예시		
기준시점	변경시점	비교시점	기준시점	변동률
대금 변경이 있었던 직전 조정일(대금 변경이 없었던 경우 약정 체결일)의 전월(평균)	조정일의 전월(평균)	조정일이 '23.11월일 경우 비교시점 : '23.10월	전차 대금 변경 직전 조정일이 '23.2월일 경우 기준시점 : '23.1월	기준시점 가격 : 10,000원 비교시점 가격 : 12,000원 변동률 = 20%

다음으로 '조정 요건'의 경우 관련 법률에서는 연동 대상 원재료 기준가격이 기준시점 대비 비교시점에 원·하도급자(위·수탁기업)가 10% 이내에서 협의하여 정한 비율 이상 변동할 경우 납품대금(하도급대금)을 조정하기에 이에 대해서는 양 당사자 간 자율로 정하도록 규율하고 있음.

- 예를 들어 조정 요건을 특정 구간(예 : +3% 이상 또는 -3% 이하)으로 정한 경우 특정 구간에 해당하지 않으면 납품대금(하도급대금)을 조정하지 않을 수도 있고 변동률과 관계없이 매 연동일마다 하도급대금을 조정하도록 정할 수도 있음.
- 또한, 연동 대상 원재료가 복수일 경우 조정 요건을 다르게 정하는 것도 가능함.

'조정 주기'의 경우 연동 대상 원재료 기준가격의 변동률이 조정 요건을 충족하였는지에 따라 하도급대금 연동 시행 여부를 판단하는 주기를 뜻하며, 이 또한 원·하도급자(위·수탁기업) 간 협의하여 정하여야 함.

- 당사자 간 협의를 통해 정하기에 일, 주, 월, 분기, 반기, 연 등 일정한 주기를 기준으로 정할 수도 있고 조정 요건 충족 시 수시로 조정하도록 조정 주기를 정할 수도 있음. 이 또한 연동 대상 원재료가 복수일 경우 조정 주기를 다르게 정하는 것 또한 가능함.

'연동 산식'의 경우 납품단가(하도급대금) 연동에 따라 조정될 납품대금(하도급대금)을 산출하는 산식을 의미함.

마지막으로 '반영 비율'이란 원재료 가격변동분을 전부 반영하지 않고 일부만 반영하도록 원·하도급자(위·수탁기업) 간 결정할 수도 있기에 당사자 간 협의로 정한 대금 반영 비율을 의미함.

- 즉, 변동분의 반영 비율을 100%로 정해야만 되는 것이 아니라 0~100%의 비율 내 원·하도급자 간 합의에 의해 정한다면〔위탁기업(원도급자)의 우월적 지위 남용이 아닌 상호 동등한 관계에서 합의로 정해졌다면〕 합법임.
- 다만, 「하도급법」 시행령 ([별표3] 3.가.9)에 의거하여 원재료 가격변동분이 하도급대금에 반영되는 비율을 50% 이상이 되도록 체결된 연동계약의 경우에만 벌점 경감 대상이기에 실무적으로 이를 고려하여 판단하여야 하며, 변동분의 반영 비율이 0%인 경우 연동 약정이 아니기에 미연동 합의 대상임.

지금까지 상술한 내용을 종합 반영한 납품대금(하도급대금) 연동표 작성 예시는 〈표 10〉과 같음.

- 전술한 바와 같이 현재 중소벤처기업부와 공정거래위원회는 납품대금(하도급대금) 연동제 정착과 혼선 방지를 위해 '표준 연동계약서(협약서)'를 제공하고 있으나, 반드시 표준 연동계약서를 사용할 의무는 없으며, 개별 거래의 특성에 맞게 관련 법령에서 규정하는 연동에 관한 필수 기재 사항(①목적물 등의 명칭, ②주요 원재료, ③기준지표, ④기준시점 및 비교시점, ⑤조정 요건, ⑥조정 주기, ⑦조정일, ⑧조정대금 반영일, ⑨연동 산식 및 기타 사항)을 적어 서면으로 발급하면 적법임.

〈표 10〉 납품대금(하도급대금) 연동표 작성 예시

구 분	기재 사항	
1. 하도급대금 등 연동 대상 목적물 등의 명칭	알루미늄 합금(A-001)	
2. 하도급대금 등 연동 대상 주요 원재료	알루미늄	동
3. 원재료 가격 기준지표	조달청 원자재판매가격 알루미늄(서구산) 최고가	한국전선공업협동조합 월별 LME 고시가 (전기동고시가)
4. 원재료 기준가격의 변동률 산정을 위한 기준시점 및 비교시점	기준시점 : 직전 대금 변경일이 있었던 조정일(또는 약정체결일)의 전월 초일 비교시점 : 조정일의 전월 초일	기준시점 : 직전 대금 변경이 있었던 조정일(또는 약정체결일)의 전월 초일 비교시점 : 조정일의 전월 초일(평균)
5. 조정 요건	모든 경우	
6. 조정 주기	1개월	2개월
7. 조정일	매월 1일	홀수달 1일
8. 조정대금 반영일	매월 1일	홀수달 1일
9. 하도급대금 등 연동 산식	조정될 하도급단가(단위 : 1개) = (비교시점의 알루미늄 기준가격×알루미늄 중량(1ton))+(비교시점의 동 기준가격×동 중량(0.1ton))+5,000,000원	
9.1 반영비율	50%	
10. 기타 사항	하도급단가 1원 미만 절사	

자료 : 공정거래위원회(2023), 표준 연동계약서 가이드북 기반 수정

Ⅲ 연동제 건설업 도입에 따른 문제점

- **납품대금(하도급대금) 연동제 도입 초기인 현시점(2023년 11월)에서 건설산업을 포함한 전(全) 산업의 관점에서 연동제에 대한 평가(제도 도입의 정당성과 실효성, 형평성 등)는 엇갈리는 상황임.**

- **납품대금(하도급대금) 연동제 도입을 찬성하는 측(중소벤처기업부 및 공정거래위원회)은 2022년 9월부터 2023년 2월까지 시행된 연동제 시범운영 참여기업을 대상으로 시행한 설문조사 결과를 제도 정착과 제도의 실효성 확보의 주요 근거로 제시하고 있음.**
  - 설문조사 결과 시범운영에 참여한 수탁기업(하도급자) 중 약 75.2%가 연동 계약체결 과정 전반에 대해 만족한다고 응답하였으며, 약 85.6%의 기업은 연동 계약을 다시 체결할 의향이 있다고 밝힘.
  - 또한, 응답 결과 연동제의 효과로서 수탁기업(하도급자)들의 원재료 가격변동에 따른 위험 감소뿐만 아니라 생산성 및 품질 향상, 매출액 증가 등 재무적 효과까지 체감한 사례가 다수임을 제시함.[45]
  - 이 외 원재료 가격 변화율과 납품단가 조정률을 회귀 분석한 결과, 회귀계수 값이 0.62로 원재료 가격이 1%p 상승하면, 납품단가(하도급대금)는 0.62%p 상승하는 관계에 있어 연동제가 현장에서 원활하게 작동할 수 있음을 검증되었다고 주장함.[46][47]

- **반면, 연동제 도입을 반대하는 측〔주로 위탁기업(원도급자)〕은 의무화 입법의 해외 사례가 부재한 무리한 입법으로 규정하며, 통상갈등 소지와 소비자 부담 전가 심화, 해외기업의 국내 투자 기피 등 다음과 같은 예상되는 문제를 제기하고 있음.[48]**
  - [해외기업 역차별 소지로 인한 통상갈등 우려] 연동제 법제화에 따라 국내기업이 우리기업에 위탁(하도급) 시 연동제 적용에 따라 대금을 인상해주어야 하나, 수탁기업(하도급자)가 외국기업인 경우 대금을 의무적으로 인상해 주지 않아 내국민대우(National Treatment) 등 WTO 협정과 여러 자유무역협정(FTA) 위반 소지가 있음.

45) 중소벤처기업부 및 공정거래위원회가 수위탁거래(하도급거래) 구조에서 연동제가 원활히 작동되는지에 대한 점검 및 약정 실태 파악을 위해 시범운영 참여기업을 대상으로 체감도 조사 추진 결과(2023.6.23.~2023.8.17. 설문 시행, 389개사 대상 설문 배포 중 160개 유효결과를 기준으로 분석).
46) 다만, 이러한 납품대금(하도급대금) 연동제의 실효성이 검증되었다고 설문조사 및 회귀분석 결과를 제기하는 것은 △실제 제도 시행 이전 시범사업에 참여한 기업을 대상으로 한(대부분 제도 저항성이 적은 시범사업 참여기업을 대상으로 한) 결과인 점, △제도 도입을 강력히 주장하는 중앙부처에서 직접 시행한 조사 결과인 점, △설문 응답 대상 기업 대부분(74.5%)이 제도의 수혜 대상인 수탁기업(하도급자)이 응답한 결과인 점, △위탁기업(원도급자) 의견 조사 결과가 공표되지 않은 점 등을 종합 고려할 때 결과의 중립성을 보장하였다고 보기 어려운 한계가 있음.
47) 중소벤처기업부, "연동제 안착을 위한 중소기업계 현장 간담회 개최", 2023.10.25. 보도자료 참조.
48) 윤주진(2023), "납품단가 연동제법", 자유기업원 경제법안리뷰 Vol.14.

- [최종소비자 부담 증가 우려] 납품단가(하도급대금)가 원자재가격에 연동되어 상승한다면, 위탁기업(원도급자)은 최종소비재 시장에서의 경쟁 상황에 따라 소비자에게 이 비용 부담을 적절히 전가할 수 있기에 단가 연동을 의무화하면 위탁기업의 소비자가 위험을 공동으로 부담하게 됨.
- [하도급자의 경쟁력 저하] 연동제 도입으로 원재료가격 상승분을 보전받을 수 있을 것으로 기대하는 수탁기업(하도급자) 입장에서는 원재료 비용 절감을 위한 여러 경영상의 노력을 기울일 유인이 저하되기에 제도의 역설 현상이 발생함.
- [산업 생태계 왜곡] 연동제 법제화에 따라 위탁기업(원도급자)은 생산비용 절감을 위해 국내 중소기업 제품 대신 상대적으로 저렴한 수입재화로 대체할 가능성이 크며, 이에 따른 일자리 감소, 실질 임금 감소, 세수 감소 등의 부작용이 연쇄적으로 발생할 것으로 예상됨.
- [해외기업의 한국 시장 진출 회피 우려] 해외기업 입장에서 연동제는 분명한 '법률 리스크'이기에 국내 진출 외국기업의 투자 축소·철회가 우려됨.[49]

상기와 같은 연동제 도입 초기 제도를 바라보는 전(全) 산업 관점의 의견 외에도 우리 건설산업은 대표적 수주산업이자 하도급 거래 관계가 필연적으로 이루어지는 산업 고유의 특성으로 인해 산업의 특수성을 고려한 제도 설계가 이루어져야 하나 현재의 입법은 전 산업 공통으로 적용되는 제도로만 고려되었기에 산업 내 적용에서 많은 문제점 발생이 우려됨.

이에 납품대금(하도급대금) 연동제 도입에 따른 문제점을 건설산업(주로 건설업)을 중심으로 제도 도입 초기인 현시점에서 검토해 보면, 다음과 같은 사항이 발굴할 수 있음.

1. 건설업 특성 고려 시 연동제 적용 부적절

상술한 바와 같이 건설산업은 '원도급자=발주자'가 아닌 원도급자 또한 도급계약을 통해 발주자의 계약 내용과 도급 금액에 구속받는 수주산업의 특성이 있음과 더불어 사업에 참여하는 모든 주체가 유기적 협력관계를 구성하여 목적물을 생산하는 종합산업이기에 하도급 거래 관계가 기본적으로 발생할 수밖에 없음.

이에 타 산업과 달리 건설산업의 경우 원도급자의 우월적 지위 남용 등 불공정 거래

49) 다만, 이와 같은 연동제 도입 반대의 논거 또한 연동제 도입에 따라 피해 발생이 불가피한 위탁기업(원도급자) 입장의 의견이기에 중립적인 의견으로는 보기 어려움. 또한, 제도 도입에 따른 피해 및 시장·산업 위축의 실증적 연구 결과가 아닌 한계 또한 분명함. 허나 연동제 도입 반대 측에서 제도 도입 초기 현시점 제기하는 여러 우려 사항은 경중 여부와 관계없이 충분히 시장과 산업 내에서 발생할 수 있는 문제인 점은 고려해야 할 사항임.

행위에서 하도급자를 보호하기 위해 전(全) 산업에 적용되는 법률인 「하도급법」 뿐만 아니라 「건설산업기본법」 등을 통해 중층적 하도급자 보호 규제를 운영하고 있으며, 특히 하도급대금과 관련한 구체적인 규제 사항을 이미 운영 중임.

- **또한, 제조업 등 타 산업[50]과 달리 건설업은 발주자-원도급자-하도급자로 이루어지는 도급 구조 내에서 대금 지급이 이루어지기에 원·하도급 거래 관계에서 연동제 도입 시 발주자로부터는 원자재 가격상승에 따른 비용을 보전받지 못하면서, 하도급자에게는 해당 비용을 지급해야 하는 불평등한 상황에 놓일 수밖에 없음(〈표 11〉 참조).**
  - 물론 공공공사의 경우 「국가계약법」과 「지방계약법」을 통해 물가변동에 따른 계약금액 조정이 의무적으로 적용되고 있고, 민간공사의 경우 국토교통부의 '민간건설공사 표준도급계약서'를 통해 물가변동에 따른 계약금액 조정을 권고하고 있어 원·하도급자 모두 이를 보전받고 있다고도 볼 수 있음.
  - 하지만 물가변동에 따른 계약금액 조정은 조정 대상과 요건이 연동제와는 상이하며, 민간공사의 경우 물가변동 배제 특약 등을 통해 이를 조정받지 못하는 경우가 대부분인 점을 함께 고려하여야 함.
  - 더욱이 발주자로부터 원도급자가 물가변동에 따른 계약금액 조정을 받는다고 하더라도 「하도급법」(제16조)을 통해 원도급자가 발주자에게 증액받은 내용과 비율만큼 하도급대금 증액이 의무적으로 이루어져야 하기에 원도급자 일방의 피해 발생은 불가피함.[51]

〈표 11〉 수주사업에 대한 하도급계약의 납품대금(하도급대금) 연동제 적용 대상 질의·답변 사례

• 발주처로부터 대금을 증액받지 못하는지 여부와 관계없이 하도급거래 요건 해당 및 주요 원재료 존재 등 연동제 요건을 충족하면 연동제가 적용됩니다.

자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

- **참고로 미국 등 주요 건설 선진국의 경우 이러한 상황을 고려하여 원도급자 일방의 피해 발생 경감을 위해 발주자로부터 원도급자가 도급대금을 받았을 때(중액 포함) 하도급자에게 하도급대금을 지급하는(Pay-When-Paid) 및 원도급자가 발주자로부터 도급대금을 받으면(중액 포함) 하도급자에게 하도급대금을 지급하는(Pay-If-Paid) 조건부 지급 계약조건을 대부분 인정하고 있음.**
  - 일례로 미국의 경우 전체 50개 주(州) 가운데 대부분의 주에서 Pay-When-Paid 또는 Pay-if-Paid를 허용 중임(〈표 12〉 참조).

50) 통상 타 산업은 건설업과 달리 중층 하도급이 가능하며, 발주자=원도급자인 경우가 대부분임.
예 : 완성차 제조업체(발주자=원도급자)-1차 벤더(1차 하도급자)-2차 벤더(2차 하도급자)-n차 벤더(n차 하도급자)
51) 물가변동에 따른 계약금액 조정과 연동제와의 중복 적용에 따른 문제는 '서면기재사항 관련 쟁점'을 통해 구체적으로 살펴봄.

- 허나 우리나라의 경우 원도급자 일방에 유리한 하도급대금 지급(Pay-When-Paid 및 Pay-if-Paid 계약 등)을 「하도급법」 및 「건설산업기본법」을 통해 엄격히 금지하고 있다는 점에서 이미 법적으로 주요 건설 선진국 대비 두텁게 하도급자를 보호 중이며, 이는 곧 건설산업은 타 산업과 달리 원도급자 일방의 피해 발생이 불가피함을 뜻함.

〈표 12〉 美, 주(州)별 Pay-When-Paid, Pay-If-Paid 허용 현황

구 분	Pay-When-Paid	Pay-if-Paid	구 분	Pay-When-Paid	Pay-if-Paid
앨라배마	△	○	네브래스카	△	불분명
알래스카	△	○	네바다	불분명	×
애리조나	△	○	뉴햄프셔	불분명	불분명
아칸소	△	○	뉴저지	△	○
캘리포니아	×	×	뉴멕시코	△	○
콜로라도	△	△	뉴욕	○	×
코네티컷	△	○	노스캐롤라이나	불분명	×
델라웨어	불분명	△	노스다코타	불분명	불분명
플로리다	△	○	오하이오	○	△
하와이	-	○	오클라호마	△	○
아이다호	△	○	오리건	○	○
일리노이	△	×	펜실베이니아	○	○
인디애나	△	×	뉴햄프셔	불분명	불분명
캔자스	△	×	사우스캐롤라이나	○	×
켄터키	△	○	사우스다코타	불분명	불분명
루이지애나	△	○	테네시	○	○
메인	불분명	불분명	텍사스	○	○
메릴랜드	△	○	유타	○	×
매사추세츠	△	○	버몬트	-	-
미시간	△	○	버지니아	○	○
미네소타	△	○	워싱턴	○	○
미시시피	△	○	웨스트버지니아	○	○
미주리	△	○	위스콘신	○	×
몬태나	-	×	와이오밍	불분명	불분명

주 : ○ : 하도급대금 지급 이전 관련 계약 내용이 체결되었다면 허용, △ : 세부 계약조건에 따라 허용 여부 상이 또는 합리적 지급 기간 내 제한적 허용 등, × : 미허용, 불분명 : 관련 법령 조항이 부재하고 이와 연계된 판례 부재 시

자료 : LEVELSET(2023), The 50 State Guide to Contingent Payment Provisions 기반 요약 작성

- 더욱이 연동제는 적용 지역이 비단 국내 건설공사에 국한한 것이 아니라 국내 건설기업이 해외시장에 진출하는 해외공사에서도 하도급자가 국내기업인 경우 적용[52]되기에

동반 진출을 통해 해외건설 시장 활성화를 유도하려는 정부 정책에 찬물을 끼얹는 상황이자 국내 건설기업(원도급자)의 해외 수주경쟁력 저하의 원인으로 작용 가능하다는 점 또한 우려됨.

- 최근 건설산업은 4중고(고유가고물가고환율고금리)에 따른 급격한 국내 건설경기의 위축이 예견되는 상황으로 그간 국내시장에 집중한 건설기업의 상당수가 이를 타개하기 위해 해외건설에 다시 눈을 돌리고 있는 시점이며, 정부 또한 이를 뒷받침하기 위해 건설 외교 활성화 등 다각적 노력을 전개하고 있음.
- 특히 해외건설 활성화 주무 부처인 국토교통부는 지난 2018년부터 중소기업(하도급자) 동반 진출이 우수한 원도급자를 '우수 해외건설기업'으로 지정하고 오랜 기간 집중 지원[53]하고 있는 점을 고려할 때 이번 연동제 도입은 이러한 정책에 역행될 수밖에 없음.
- 해외시장에 진출하는 원도급자 입장에서 성공적 건설공사 수행을 위해서는 무엇보다 원하도급자 간 원활한 의사소통이 중요함. 이에 따라 그간 자국 기업 사용 의무 등 원도급 계약 내 특정 조건 또는 현지국 법률 의무 조항이 아닌 경우 상당수 하도급자를 국내기업으로 활용[54]하였으나, 연동제 도입에 따라 가격 경쟁력 확보를 위해 더 이상 동반 해외 진출이 제약될 수밖에 없음.
- 물론 앞서 2장에서 살펴보았듯이 원하도급자 간 연동제 미적용을 상호 합의하는 경우 또한 현행 연동제에서는 허용하고 있기에 원도급자의 해외시장 진출 수주경쟁력 저하가 발생하지 않을 수 있음. 하지만 원도급자가 동반 진출하는 하도급자에게 이를 강요할 수 없고 하도급자 또한 해외공사의 경우 국내공사 대비 더 많은 위험(하도급자의 낮은 해외공사 수행 역량, 고환율, 기능인력 수급 등 국내 사업에서는 발생하지 않는 추가 리스크)에 노출되어 있어 연동제 미적용 합의가 손쉽지 못하다는 점을 고려할 때 원도급자 일방의 피해 발생이 불가피할 것으로 전망됨.

이 외에도 현재 건설 하도급계약 상당분이 단가계약(입찰)이 아닌 총액계약(입찰)으로

52) 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ 中.

> Q. 발주자가 해외 사업자인 경우 원사업자와 수급사업자 간 하도급거래에서 하도급대금 연동제 적용 예외가 가능한지?
> A. 발주자가 해외 사업자인 경우에도 원사업자와 수급사업자 간 하도급거래는 연동제 적용 예외 사유가 되지 아니합니다.

53) 국토교통부, "정부, '동반진출, 일자리 창출 우수 해외건설기업' 집중 지원!", 2018.7.9. 보도자료 등 참조.

54) 참고로 우리 건설기업의 해외건설 하도급 수주 실적은 2022년 기준 하도급계약 건수 기준 24.4%(226건), 하도급계약액 기준 9.7%(33.4억불)에 해당함.

[최근 5년간 우리 건설기업의 해외건설 하도급 진출 실적]

〔단위 : 건, 억 달러(USD), %〕

구 분	2018년		2019년		2020년		2021년		2022년	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
전체 해외건설 진출 실적(A)	958	341.7	1,012	243.4	876	365.5	786	317.5	928	343.2
하도급 해외건설 진출 실적(B)	213	20.6	224	20.2	160	14.2	151	11.7	226	33.4
비 중(B/A)	22.2%	6.0%	22.1%	8.3%	18.3%	3.9%	19.2%	3.7%	24.4%	9.7%

자료 : 해외건설종합정보서비스

이루어지고 있기에 연동제 도입에 따른 혼선 발생 심화와 더불어 하도급입찰과 계약의 왜곡으로 인한 원도급자 일방의 피해 발생 또한 우려됨.

- 현재 계약예규에 따라 내역 기반의 예정가격을 작성하여 발주하는 공공공사 외 상당수의 민간공사의 경우 원도급 계약 대부분이 총액계약으로 이루어지고 있고, 하도급계약 또한 하도급계약 적정성 심사 적용 대상인 일부 공공공사 외 대부분의 공공·민간공사 원·하도급 계약이 총액계약으로 이루어지거나 원·하도급 내역이 서로 일치하지 않는다는 점을 고려할 때 연동제 도입에 따른 시장 혼선 발생이 불가피함.
- 특히 통상 하도급 계약자 선정이 최저가입찰(저가 제한 낙찰제 등 입찰가격이 하도급 계약자 선정에 반영되는 모든 하도급 입찰 포함)로 이루어짐에 있어 입찰 시에는 최저가로 응찰하여 하도급자로 선정된 후 연동제 적용을 통해 그 부족분을 해소한다면 건설공사 원·하도급 거래관계의 심각한 훼손을 유발하고 이는 원도급자 일방 피해로 귀결될 수밖에 없음.

- **지금까지 사안을 종합하였을 때 제조업 중심의 전(全) 산업 일괄 적용 납품대금(하도급대금) 연동제의 건설업 적용은 한계가 분명함. 이러한 상황을 고려하여 앞서 〈표 7〉에서 살펴보았듯이 최초 연동제 도입 요구 시 중소건설업계에서는 연동제 적용을 제조업만을 적용하도록 요구하였으나, 법제화 과정에서 건설업을 포함한 전(全) 산업을 대상으로 적용하도록 규율하였기에 이에 대한 추가적인 보완이 시급함을 알 수 있음.**

- **이에 보다 구체적으로 납품대금(하도급대금) 연동제의 건설업 적용 시 문제점을 파악하기 위해 연동제 세부 운영 기준별 건설업 적용 시 예상되는 문제점을 도출해 보면, 다음 절과 같이 구체적인 사안에서 여러 문제점과 산업 내 혼선이 예상됨.**

2. 연동제 도입에 따른 건설업 혼선 발생 예상 사항

(1) 주요 원재료의 개념 및 대상·범위 모호

- **연동제 적용 시 가장 처음 고려해야 하는 사항은 앞서 2장을 통해 살펴보았듯이 위·수탁 계약(하도급계약) 대금의 10%를 초과하는 주요 원재료를 상호 합의를 통해 규정하는 것임.**
  - 이와 관련하여 법에서는 기본적으로 위·수탁(하도급) 계약은 사인(私人) 간의 거래이기에 계약자유의 원칙에 따라 연동 대상이 되는 원재료의 개수와 종류에 대해 계약을 통해 자유롭게 규율하도록 규정 중임.

▣ 연동제 적용 기본 단위('품목' 또는 '규격') 혼선

- **허나 건설공사 하도급의 경우 주요 원재료의 구분 기준에 대한 혼선과 위·수탁기업(원·하도급자 간) 분쟁 발생 심화가 예상됨. 이중 첫 번째로는 연동제 적용의 기본 단위('품목' 또는 '규격')에 대한 분쟁 발생 심화가 우려됨.**

- **이는 기본적으로 우리 건설공사의 내역 체계는 품목(예 : 이형철근) 내 규격(예 : KS D 3504 SD400-D10×8m 등)을 기준으로 가격을 산출·집계하고 있기 때문임(〈표 13〉 및 〈표 14〉 참조).**
  - 또한, 이와 연동하여 물가변동에 따른 계약금액 조정, 설계변경에 따른 계약금액 조정, 기타계약 내용에 따른 계약금액 조정 등 모든 계약금액 조정과 관련한 사항이 규격을 기준으로 조정 중임.

〈표 13〉 우리나라 철근 규격 예시(일부)

규격	단위중량 (kg/m)	길이(m) / 구분	6	6.5	7	7.5	8	9	10	11	12
D10	0.560	1본 중량	3.36	3.64	3.92	4.20	4.48	5.04	5.60	6.16	6.72
		총 본수	300	270	270	240	210	210	180	150	150
		중량	1,008	983	1,058	1,008	941	1,058	1,008	924	1,008
		총 길이	1,800	1,755	1,890	1,800	1,680	1,890	1,800	1,650	1,800
D13	0.995	1본 중량	5.97	6.47	6.97	7.46	7.96	8.96	9.95	10.95	11.94
		총 본수	160	160	140	140	120	120	100	100	80
		중량	955	1,035	976	1,044	955	1,075	995	1,095	955
		총 길이	960	1,040	980	1,050	960	1,080	1,000	1,100	960

〈표 14〉 공공 건축공사 일위대가내역 예시(일부, 철근자재 관급자재로 미계상)

품명	규격	단위	수량	합 계		재료비		노무비		경비	
				단가	금액	단가	금액	단가	금액	단가	금액
철근콘크리트인방 200*200(철근자재 별도)											
철근콘크리트용 봉강 (관급)	이형봉강(SD350/400), HD-10	TON	0.0023								
	이형봉강(SD500, SH-16)	TON	0.0064								
현장 철근 가공 및 조립	보통(미할증)	TON	0.0084	361856	3,039.5	14475	121.5	347381	2,918		
철강설	철강설, 고철, 작업설부산물	kg	-0.18	120	-21.6	120	-21.6				
합판 거푸집 설치 및 해체	4회 사용시, 0~7m까지	㎡	0.6	27062	16,237.2	8119	4,871.4	18943	11,365.8		

- **이뿐만이 아니라 각종 국가 건설기준(시방서, 설계기준) 역시 필요한 경우 규격까지 구체적으로 규정하여 활용하도록 규율 중임. 이는 재료의 규격별 물성치가 서로 다르기 때문임.**
  - 예를 들어 건설 현장에서 가장 빈번히 사용하는 재료인 레미콘(레디믹스트 콘크리트)의 경우 각 규격별 강도 및 슬럼프치가 서로 상이하며, 이에 따른 규격별 가격 또한 다름(〈표 15〉 참조).

〈표 15〉 레미콘 종류(일부, 예시)

콘크리트의 종류	굵은 골재 최대 치수 ㎜	슬럼프 또는 슬럼프 플로 ㎜	호칭 강도 MPa=(N/㎟)[a]												
			18	21	24	27	30	35	40	45	50	55	60	휨 4.0[b]	휨 4.5[b]
보통 콘크리트	20, 25	80, 120, 150, 180	○	○	○	○	○	○	-	-	-	-	-	-	-
		210		○	○	○	○	○	-	-	-	-	-	-	-
		500[c], 600[c]				○	○	○	-	-	-	-	-	-	-
	40	50, 80, 120, 150	○	○	○	○	○	○	-	-	-	-	-	-	-
경량 콘크리트	15, 20	80, 120, 150, 180, 210	○	○	○	○	○	○	○	-	-	-	-	-	-
포장 콘크리트	20, 25, 40	25, 65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	○

- **즉, 통상 건설공사에서 내역 체계를 구성하는 기본 단위는 오랫동안 '규격'이 기준이었음. 하지만 납품대금(하도급대금) 연동제의 경우 주요 원재료의 기본 단위(품목 또는 규격)에 관한 하위법률 미규정(계약당사자 간 자율 합의, 원재료로만 포괄 명시)으로 분쟁 발생 및 협의 지연 발생과 유관 제도와의 형평성 문제[55] 발생이 불가피함.**
  - 건설공사 원·하도급 거래에서 연동제 적용에 대한 '품목'과 '규격'에 대해 분쟁 발생 및 협의 지연 발생이 예상되는 것은 하도급자의 경우 당연히 연동제 적용 확대를 통한 이익 극대화를 위해 '품목'을 기준으로 연동기준 설정 요구가 증가할 것이기 때문임.
  - 이에 반해 원도급자의 경우 물가변동에 따른 계약금액 조정 등과 같은 유관 제도와 건설공사의 내역 체계가 '규격'을 기준으로 오랫동안 운용되어 왔기에 연동제 또한 '규격'을 기준으로 운영될 것으로 생각함과 더불어 연동제 적용 축소를 위해서도 '규격'을 기준으로 연동제 시행을 하도급자에게 요구할 것이 자명하기 때문임.

55) 원재료 가격 급등으로 인해 공공공사 발주자로부터 원도급자의 물가변동에 따른 계약금액 조정을 받을 수 있는 방법으로는 '공공공사 단품슬라이딩제'가 대표적임. 허나 단품슬라이딩제의 경우 '특정 규격'이 기준이기에 발주자와 원도급 거래관계에서는 '규격'을 기준으로 물가변동에 따른 도급 금액을 추가 보전받는 데 반해 원도급자와 하도급자와의 하도급 거래에서는 연동제 적용에 따른 '품목'을 기준으로 하도급대금을 보전해 준다면 원도급자로서는 형평성 문제 제기가 가능함.

더욱이 연동제를 주관하는 주무 부처인 중소벤처기업부와 공정거래위원회는 건설산업에서 '품목'과 '규격'을 엄격히 구분하는 것을 고려치 않은 채 연동제 관련 여러 공식 문건에서 '품목'과 '규격'을 혼돈하여 명시하거나 하위법률에 명시되어 있지 않음에도 불구하고 '품목'이 기준 단위로 오해 해석할 수 있는 사항을 제시하고 있어 혼선 발생을 가중하고 있음.

- (사례 1) 「상생협력법 시행령」 [별표 3]은 벌점의 부과기준을 명시하고 있는데 그 내용을 살펴보면, 상위 법령과 시행령 본문에서 규정하고 있지 않은 연동제 적용 시 원재료의 기준 단위를 '품목'으로 오해 해석할 수 있는 '품목'이란 단어를 사용함.

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 시행령
[별표 3] 벌점의 부과기준(제18조의2제1항 관련)
3. 벌점의 경감기준

4) 납품대금조정제도를 도입·운영하고 있는 경우(1년 이내 이행 기간을 정하여 납품대금조정제도의 도입·운영 계획을 중소벤처기업부장관에게 문서로 제출한 경우를 포함한다) : 기본점수(둘 이상에 해당하는 경감 사유가 있는 경우에는 가장 높은 점수만 반영한다)와 추가점수를 합산한 점수

다) 가) 및 나)에 따른 납품대금 인상 실적은 다음의 계산식에 따른 인상반영률(하나의 수탁기업이 둘 이상의 품목에 대하여 납품대금 조정을 신청한 경우에는 물량가중평균 인상반영률을 말한다)이 30퍼센트 이상인 것에 한하여 산정한다.

☞ *'품목'이 연동제 적용의 기준 단위로 오해 해석 가능*

- (사례 2) 연동제 정착을 위해 공정거래위원회가 제작한 FAQ에서는 '품목'과 '규격'에 대한 혼선(품목이 같으나 규격이 다른 원재료를 구매하는 경우 주요 원재료 산정 기준)에 대해 질의응답 한 내용에 대해 상기 제시한 건설산업의 특성을 심도 있게 고민하지 않은 채 '물품'을 기준으로 하여야 한다거나, '품목'과 '규격' 모두 적용 가능하다고 모호하게 답변하고 있어 분쟁 및 혼선 지속이 불가피함.

Q. 품목이 같으나 규격이 다른 원재료를 구매하는 경우 주요 원재료 산정 기준은?(77번)

A. 동 약정은 개별적인 물품을 기준으로 하는 것이 원칙입니다.
- 원재료의 경우 재질이 동일하고 규격만 다른 품목 등과 같이 어느 정도 공통적인 성격이 있는 경우에는 합산하여 주요 원재료 여부를 판단할 수 있습니다.

☞ *'품목'과 '규격'에 대한 차이를 미고려한 채 모호한 기준인 '물품'이란 단어 활용*
☞ *건설산업의 특성은 미고려한 채 재질이 동일하고 규격만 다른 경우 '품목'을 기준으로 적용 가능하다고 오해 해석 가능*

Q. 품목은 다르나(AL창호, AL패널), 동일한 원재료(AL)로 구성된 경우, 원재료의 비율은 품목을 기준으로 산정하는지, 또는 원재료인 AL을 기준으로 산정하는지?

A. AL창호와 AL패널은 별개의 원재료 또는 별개의 물품 등으로 해석됩니다.
- 주택공사를 위탁하고 그 원재료로 AL창호와 AL패널이 들어가는 경우, AL창호와 AL패널 각각의

비용이 주택 공사에 따른 대금 중 10%를 차지하는지에 따라 주요 원재료 여부를 판단합니다.

- 이 경우 AL창호와 AL패널이 원재료이므로 AL창호와 AL패널의 원재료인 AL의 비중을 고려하지는 않습니다.

• 반면, AL창호 또는 AL패널의 제조를 위탁한 경우 AL창호와 AL패널은 별개의 물품 등이므로 각각을 기준으로 AL의 비용이 10%를 넘는지를 판단합니다.

☞ *건설공사에서 AL창호와 AL패널은 각기 다양한 규격을 갖고 현장에 여러 규격이 시공되는 '품목'이므로 '품목'이 연동제 적용의 기준 단위로 오해 해석 가능*

Q. 품목은 다르나(철판 3㎜, 2㎜), 동일한 원재료(철)로 구성된 경우, 원재료의 비율은 품목을 기준으로 선정하는지, 또는 원재료인 철을 기준으로 산정하는지?

A. 거래상대방, 거래기간, 주요 원재료 구성 등에 있어서 동일성이 크고 단지 크기, 규격 등 단순 가공 과정상 세분화된 물품 생산의 경우, 하나의 하도급거래로 볼 수 있습니다.

• 따라서, 품목은 다르나 단순한 두께 차이이고 성분(원재료)과 제조방법 등이 거의 유사한 물품 등에 대해 체결된 하도급계약의 경우, 전체 투입된 원재료 비용이 전체 하도급대금에서 차지하는 비율에 따라 연동의무 존재 여부가 결정될 것입니다.

☞ *건설공사에서 사용하는 자재는 물성치에 따른 설계기준 충족을 위해 동일 품목 내 다양한 규격의 자재를 활용하는 것이 일반적임. 이를 고려할 때 동일 거래상대방과 동일 거래기간, 주요 원재료 구성이 동일하나, 규격이 상이하여 이에 따른 재료비도 상이한 경우(예 : 철근콘크리트공사업종을 지닌 전문건설사업자가 동일 레미콘업체에서 납품받은 24Mpa 보통콘크리트와 35 Mpa 보통콘크리트를 동일 공사에서 활용하는 경우 등)에도 동일 품목이기에 품목 단위로 연동제를 적용한다면 현장 혼선 심화가 불가피함.*

자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

▣ 설치성 공종의 연동제 적용에 따른 분쟁 심화

연동제에 적용되는 주요 원재료의 개념 및 대상·범위가 건설산업 적용 시 모호한 문제는 비단 '품목'과 '규격'의 기준 단위 혼선에 국한하지 않음. 이 외 건설산업 연동제 적용 시 예상되는 문제로는 완제품형 재료가 현장 내 설치되는 설치성 공종(승강기, 기계설비, 가설 등)의 경우 전체 하도급 총액에서 원재료가 차지하는 비중이 매우 높기에 연동제 적용 시 원·하도급자 간 다툼 증가가 예상됨.

- 현재 일부 공공공사 및 대다수 민간공사의 경우 설치성 공종의 하도급 시 물품구매와 공사 일괄 발주가 이루어지고 있는데 이 경우 당해 하도급 공사의 재료비는 전체 하도급 총액에서 차지하는 비중이 매우 높을 수밖에 없음.

- 이때 설치성 공종의 하도급자는 최초 하도급계약 시 물품구매 견적서 내 물품 비용 과소 계상 및 계약체결 후 실제 납품가격 증가로 추가 하도급대금 요구의 유인이 충분하기에 이러한 공종의 경우 향후 물품 구매가에 대한 다툼 발생이 불가피함.

- 이러한 분쟁 최소화를 위해서는 설치성 공종에서 연동에 필요한 원가 정보 요구를 원도급자가 적극

적으로 시행하거나, 설치성 공종의 주요 원재료를 원도급자가 직접 구매하여 하도급자에게 제공하는 형태로의 고려가 가능할 것임.

- 이때 예상되는 문제로는 원가 정보 요구와 관련한 문제는 후술하여 검토하기에 본 절에서는 이를 배제하더라도 현행 「건설산업기본법」에서는 단순 설치 공종이더라도 건설공사의 범위에 포함하고 있기에 적법한 업종을 가진 전문건설사업자에게 하도급하여야 하며, 공정거래위원회 연동제 FAQ에서도 건설위탁의 행위로 판단하고 있어 설치성 공종 하도급 총액의 상당액이 연동제에 적용되는 주요 원재료에 해당하기에 원·하도급자 간 다툼 발생 여지가 큼.

Q. 제조업자가 사무실에서 사용할 냉방장비를 중소기업으로부터 구매하면서 이에 따른 설치도 같이 위탁하는 경우가 수탁·위탁거래에 해당하는지?

A. 〈건설위탁 여부〉

- 냉방장비의 구매·설치가 건설공사의 전부 또는 일부에 해당하는 경우, 건설위탁으로 볼 여지가 있습니다. 특히 이 경우 건설위탁에 투입된 주요 원재료 존재 여부에 따라 연동의무가 발생할 수 있습니다.

자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

▣ 가설 자재의 연동제 적용 관련 다툼 발생

통상 우리 건설공사에서 공사비 내역 비목 내 가설 공종은 '재료비'와 '경비'에 분할하여 적용하도록 규정 중임. 특히 현장 시공을 위하여 필요한 가설물의 설치에 소요되는 가설비의 경우 직접공사비 내 직접공사경비에 포함하고 있음. 이는 가설 자재 중 대다수가 임차 방식을 활용하기에 재료비가 아닌 경비로 계상하여야 하기 때문임(〈표 16〉 참조).

〈표 16〉 가설 공종의 공사비 내역 반영 관련 공공공사 예정가격 작성 기준

(계약예규) 예정가격작성기준(기획재정부계약예규 제157호)

제3절 공사원가계산

제17조(재료비) 재료비는 공사원가를 구성하는 다음 내용의 직접재료비 및 간접재료비로 한다. ①직접재료비는 공사목적물의 실체를 형성하는 물품의 가치로서 다음 각호를 말한다.

〈생 략〉

② 간접재료비는 공사목적물의 실체를 형성하지는 않으나 공사에 보조적으로 소비되는 물품의 가치로서 다음 각호를 말한다.

3. 가설재료비
비계, 거푸집, 동바리 등 공사목적물의 실체를 형성하는 것은 아니나 동 시공을 위하여 필요한 가설재의 가치

제19조(경비) ③ 경비의 세비목은 다음 각호의 것으로 한다. 8. 가설비는 공사목적물의 실체를 형성하는 것은 아니나 현장사무소, 창고, 식당, 숙사, 화장실 등 동 시공을 위하여 필요한 가설물의 설치에 소요되는 비용(노무비, 재료비를 포함한다)을 말한다.

이뿐만이 아니라 공정거래위원회의 연동제 관련 FAQ에서도 상술한 내용을 바탕으로 가설 자재의 연동제 적용에 대해 자재비 미해당 또는 하도급 목적물의 시공에 직접적으로 사용되는 원재료가 아니기에 연동제 미적용 대상으로 해석하고 있음.

- 재료비에 포함되는 가설재료비의 경우에도 최종 하도급 목적물을 구성하는 원재료의 경우로 연동제 적용 대상을 엄격히 제한하도록 해석함.

Q. 목적물이 아닌 가설 자재의 경우(예 : 가설 교대용 H빔, 비계 및 동바리 등) 연동대상인지? A. "주요 원재료"란 하도급거래에서 목적물 등의 제조·수리·시공 또는 용역 수행에 사용되는 원재료를 의미합니다. • 위 비계나 거푸집은 제조에 사용된다고는 할 수 있으나, "재료"란 사전적으로 "물건을 만드는 데 들어가는 것", 즉 물건의 일부를 구성하게 되는 것을 의미하기 때문에, 이들처럼 물품 등에 들어가지 않고 단지 사용될 뿐인 것들인 비계나 거푸집 등은 "원재료"에 해당한다고 보기 어렵습니다.
Q. 재료비 항목이 직접재료비와 간접재료비로 나눠지는데, 어떠한 항목을 주요 원재료로 판단해야 할까요? A. 직접재료비*에 포함된 원재료가 하도급거래에서 목적물 등의 제조 등에 사용되는 원재료로서 그 비용이 하도급대금의 10% 이상인 원재료라면 주요 원재료로 볼 수 있습니다. * 계약목적물의 실체를 형성하는 물품의 가치(주요재료비, 부분품비) • 간접재료비*의 경우 사안별로 판단할 필요가 있으며 예를 들어 포장재료비와 같은 경우에는 포장재가 최종 물품의 일부를 구성하는 원재료가 될 수 있습니다. * 계약목적물의 실체를 형성하지는 않으나, 제조에 보조적으로 소비되는 물품의 가치(소모재료비, 소모공구·기구·비품비, 포장재료비, 가설재료비)

자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

허나 가설 자재를 활용하는 공종이 포함된 하도급 공사를 수행하는 하도급자의 입장에서는 비계, 거푸집 등 가설 자재의 경우에도 연동제 적용 주요 원재료와 같이 가격 변동이 수시 발생하기에 단지 최종 목적물의 일부를 구성하는 원재료가 아닌 이유로 연동제 적용이 제외되는 것이 연동제 도입 취지(하도급자가 원재료의 가격 변동으로 인하여 재정적인 손실을 입는 것을 방지하기 위한 제도)에 부합하지 않는다고 생각할 뿐만 아니라 연동제 적용을 원도급자에게 요구할 것임.

- **이뿐만이 아니라 가설 자재가 최종 목적물의 일부를 구성하는 원재료가 아닌 이유로 연동제 적용 대상에서 배제되는 것은 하도급 공종의 발주 형태에 따라 형평성 문제의 소지도 상존함.**
  - 예를 들어 강구조물로 이루어진 본 교량 공사를 위해 가설교량설치가 포함된 공사에 대해 철강구조물공사업에 해당하는 전문공사업자에게 하도급하는 경우 가설교량설치공사만 분할하여 하도급 받은 경우에는 하도급 목적물에 부합하는 원재료이기에 가설 자재에 대해 연동제 적용이 인정될 것이나, 가설교량설치와 본 교량 설치를 동시 하도급 받은 경우에는 최종 목적물을 달성하기 위한 사용 자재인 가설 자재에 대해 연동제 적용에서 배제되는 모순이 발생되기 때문임.

▣ 자재 운반비에 대한 연동제 적용 관련 분쟁 우려

- **통상 건설공사에 활용하는 자재 운반비는 ①재료비에 포함되는 경우도 있으나 재료비에 포함치 않고 ②별도 경비로 계상하거나, ③운반비를 건설기계 경비 산정기준에 따라 재료비, 노무비, 경비로 구분하여 계상하는 방식 모두가 존재함(〈표 17〉 참조).**
  - 일례로 타일, 마감재 등 건축자재를 구매할 경우 구매 금액(재료비)을 지급하면 건축자재를 생산하는 회사나 중간 유통하는 납품업체에서 당해 현장까지 운반하여 도착하는 비용을 재료비에 포함(현장도착도)하거나 현장 하차까지 재료비에 포함하는(현장하차도) 경우가 존재함.
  - 반면, 관급자재(시멘트, 철근, 철골재 등)이거나 중량이 무거워 운반비가 차지하는 비율이 높은 품목의 건설 자재의 경우 별도 운반비를 책정하여 경비 비목에 반영하거나, 운반 시 덤프트럭 등 건설기계를 활용할 경우 표준품셈 상의 건설기계 경비산정기준에 따라 운반비를 재료비(유류대 및 잡연료비), 노무비(건설기계운전사 노임 등), 경비(손료계수)로 구분 계상하는 경우가 있음.

〈표 17〉 건설공사 자재 운반비 계상 관련 근거 규정

(계약예규) 예정가격작성기준(기획재정부계약예규 제157호) **제3절 공사원가계산** **제17조(재료비)** ③ 재료의 구입과정에서 해당재료에 직접 관련되어 발생하는 운임, 보험료, 보관비 등의 부대비용은 **재료비에 계상**한다. **제19조(경비)** ③ 경비의 세비목은 다음 각호의 것으로 한다. 2. **운반비**는 **재료비에 포함되지 않은 운반비**로서 원재료, 반재료 또는 기계기구의 **운송비**, 하역비, 상하차비, 조작비등을 말한다. 3. **기계경비**는 각 중앙관서의 장 또는 그가 지정하는 단체에서 제정한 **표준품셈상의 건설기계의 경기산정기준에 의한 비용**을 말한다.

건설공사 표준품셈 **공통부문** **제1장 적용기준** **1-2-4 재료 및 자재의 단가** 2. 재료 및 자재의 단가 나. 재료 및 자재단가에 운반비가 포함되어 있지 않은 경우 구입 장소로부터 현장까지의 운반비를 계상할 수 있다.
건설공사 표준품셈 **공통부문** **제8장 건설기계** **8-1-3 운반 및 수송** 1. 운반 차량의 구분 공사용 자재의 운반차량은 덤프트럭을 원칙으로 하되 덤핑으로 인하여 훼손 또는 파괴되거나 위험이 수반되는 기자재(드럼들이 아스팔트, 석유류, 시멘트, 관류 등)는 화물 자동차로 운반하는 것으로 한다. **8-1-6 기계경비 적산요령** ② 기계경비 : 기계손료, 운전경비 및 수송비의 합계액으로 하되 특히 필요하다고 인정될 때에는 조립 및 분해조립 비용을 포함한다. ③ 기계손료 : 상각비, 정비비 및 관리비의 합계액으로 한다. 다만, 관리비에 대하여는 1일 8시간을 초과할 경우라도 8시간으로 계산하여야 한다. ④ 운전경비 : 기계를 사용하는 데 필요한 다음 각호 경비의 합계액으로 한다. 가. 연료·전력·윤활유 등 나. 운전수의 급여 또는 임금과 기타의 운전 노무비 다. 정비비에 포함되지 않는 소모품비 ⑤ 건설기계 가격 : 건설기계 가격은 부가가치세가 제외된 것으로 단위는 천원이다.

- **이에 따라 건설공사 하도급에서 하도급대금 연동제 적용 시 자재 운반비의 연동제 적용 대상 포함 여부는 재료비에 자재 운반비가 포함된 경우(상기 ① 및 ③에 해당) 포함하여야 할 것임.**

- **하지만 공정거래위원회는 운반비를 연동제 적용 대상이 아니라고 〈표 18〉과 같이 단정 지었기에 원도급자로서는 해당 비용을 연동제 적용에서 배제를 요구할 것이며, 하도급자는 이를 포함해야 한다고 상호 다르게 주장함에 따라 다툼 발생이 예상됨.**

  - 추정컨대 공정거래위원회는 운반비에 대해 계약예규의 경비 산정 시 운반비 규정만을 참고하여 직접비를 구성하는 재료비·노무비·경비 중 경비에 해당하기에 재료비가 아니므로 연동제 적용에 해당하지 않는다고 해석 오류가 발생함과 더불어 운반비 또한 최종 목적물을 달성하기 위한 직접적인 자

재에 해당하는 비용이 아니기에 연동제 적용을 배제하였다고 판단됨.

〈표 18〉 공정거래위원회의 운반비 연동제 적용 여부 판단 사례

Q. 물품을 납품할 때 소요되는 운반비도 연동제의 대상이 되는지?
A. 일반적으로 운반비는 경비의 성격으로서 원재료의 비용이라고 할 수 없으므로 연동제의 적용 대상은 아닙니다.

자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

(2) 하도급 내역에 대한 신뢰성 분쟁 심화

- **건설공사에서 하도급자 선정 절차는 세부적 구체성과 방법의 차이는 존재하나 크게 하도급공사 입찰 공고(또는 협력사 Pool 내 지명경쟁) → 하도급자 응찰 → 낙찰자 결정의 3단계로 이루어지는 것이 일반적임.**

- **이때 하도급자 선정에 주요한 요인으로는 하도급자가 입찰 시 제출한 입찰 금액과 이를 뒷받침할 하도급 내역서[56]임.**
  - 하도급자 선정과 관련한 여러 낙찰자 결정 요인(경영상태, 시공실적, 기술역량, 입찰금액 등) 중 입찰금액이 중요한 것은 기본적으로 원도급자 입장에서는 발주자로부터 받은 도급 금액 내 하도급할 부분에 대한 하도급자를 선정하는 것이 당해 사업의 손해 발생을 회피할 핵심 사안이자, 기업의 업 활동 목적인 이익 창출을 위한 근간이기 때문임.

- **이뿐만이 아니라 하도급 내역서는 원·하도급 거래 관계에서 당해 하도급 공사분의 준공 시까지 활용되는 기성 및 준공금의 지급 기준이자 계약 금액 변경의 기준임. 이에 따라 하도급계약의 부속 도서로 계약 문서로서의 지위를 부여받는다는 점에서 하도급 내역서의 신뢰성 확보는 매우 중요함.**

- **특히 하도급대금 연동제가 시행된 현재 하도급 내역서는 그 중요성이 더욱 증가하였음. 이는 하도급 내역서에 기재된 재료비 내 단가를 근간으로 주요 원재료의 해당 여부와 기준가격 및 연동 산식의 기초 자료로 활용되기 때문임.**

56) 실제 하도급공사 입찰 과정에서 제출하는 입찰내역서와 하도급 계약 체결 후 착공 시 제출하는 계약내역서는 원하도급자 간 협상 과정 등을 통해 일부 상이할 수 있으나, 본 절에서는 하도급 내역서로 입찰내역서와 계약내역서를 포괄하여 기술함.

- **즉, 연동제 적용 이후 조정 요건 발현 시 원활한 조정이 이루어지기 위해서는 하도급자가 제출하는 하도급 내역서에 대한 신뢰 확보가 필요하며, 만약 그 신뢰성을 상실한다면 원·하도급자 간 분쟁 발생이 불가피함.**

- **하지만 하도급자는 연동제 적용에 따라 이익 극대화를 위해 연동제 조정 요건의 발현 확대(연동제를 통한 하도급대금 추가 확보)를 목적으로 하도급 계약 체결(또는 착공 시) 시 제출하는 하도급 내역서 내 주요 원재료에 대한 재료비 단가를 임의 과소 계상하여 제출할 유인이 크며, 이로 인한 하도급 계약의 신뢰가 저하될 것으로 우려됨.**
  - 이는 연동제 시행에 따라 다음과 같이 하도급자가 낙찰을 받기 위해 견적 후 제출하는 하도급 내역서 내 재료비 단가의 계약조건 역할이 훼손(입찰 금액의 영속성 보장 훼손)될 수밖에 없어 신의 성실의 원칙 등 계약상대자 간 신뢰성이 기본적으로 훼손될 수밖에 없기 때문임.

Q. 지명경쟁입찰 방식을 통해 최저가 입찰제로 가격을 확정하여 수급사업자를 선정할 경우 연동제를 적용해야 되는지? A. 최저가 입찰제로 수급사업자를 선정하여 가격을 확정하더라도, 하도급거래 상 주요 원재료가 있고 연동 예외 사유에 해당되지 않는다면 하도급대금 연동제를 적용해야 합니다.
Q. 경쟁입찰 때 A, B가 경합하여 A가 단가가 더 낮아 A에게 물량을 주고 제조위탁 계약을 하였는데 A가 원재료 비용 증가를 이유로 하도급 대금을 올려달라고 하는 경우 원사업자가 수용해야 하는지? A. 최저가 입찰의 경우에도 하도급법상 주요 원재료가 있는 하도급거래에 해당되고 연동제 적용 예외 대상이 아니라면 하도급대금 연동제의 대상이 됩니다. • 따라서, 낙찰 계약 원재료 비용이 증가했다면 사전에 당사자 간 합의한 연동 산식에 맞추어 증액된 하도급대금을 A에게 지급해야 합니다.

자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

- **물론 연동제에서는 앞서 2장에서 살펴보았듯이 원도급자의 보호를 위해 연동제 합의 시 원도급자의 법상 연동 의무 이행을 위해 하도급자에게 필요 최소한의 원가 정보 자료 요구가 가능함(정당한 사유로 인정).**
  - (근거) "원사업자가 관계 법령상 자신의 의무를 이행하기 위하여 필요한 정보를 요구하는 경우는 하도급법 제18조제2항제3호에서 금지하는 경영상의 정보요구 행위에 해당하지 아니한다."(하도급거래 공정화지침 Ⅲ.17.마)

- **또한, 이때 하도급자가 필요한 원가 정보를 제공하지 않는 등의 이유로 원도급자가 주요 원재료 존재 여부 또는 원가 정보를 알 수 없는 경우 하도급자와 연동제 적용을**

배제할 수 있음.

Q. 수급사업자가 주요 원재료 가격을 높게 책정할 우려가 있어 노무비, 경비 자료를 요구할 수 있는지? A. 하도급법은 원사업자 정당한 사유 없이 경영상의 정보를 요구하는 행위를 금지하고 있습니다. (하도급법 제18조제2항제3호) • 그러나, 연동 약정의 체결 및 약정의 이행을 위해 필요한 최소한의 원가정보 등을 요구하는 것은 사유가 있는 것으로 인정되기 때문에 법 위반에 해당하지 않으나, 연동 약정과 무관한 노무비, 경비자료까지 요구하는 행위는 필요최소한의 정보를 넘어서서 과도한 요구에 해당되어 하도급법 위반이 될 수 있습니다. • 참고로, 주요 원재료 판단 기준은 공급원가의 10%가 아닌 하도급대금의 10%이므로 재료비 이외의 공급원가 세부 내역을 확인할 필요는 없을 것입니다.
Q. 수급사업자가 원가정보를 제공하지 않는 등의 이유로 원사업자가 주요 원재료 유무를 알 수 없는 경우에는 어떻게 하여야 하는지? A. 원사업자는 연동에 관한 사항을 약정서에 적기 위하여 수급사업자에 필요 최소한의 원가정보 등을 요구할 수 있습니다. • 이 경우, 하도급법상 정당한 사유 없는 경영상 정보요구에 해당하지 않습니다. A. 수급사업자가 필요한 정보를 제공하지 않는 등의 이유로 원사업자가 주요 원재료가 존재하는지 알 수 없다면, • 수급사업자와 연동하지 아니하기로 합의한 후 그 취지와 사유를 약정서에 분명하게 적어야 합니다.

자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

- **그러나 하도급자가 성실히 원가 정보를 제출하지 않는다면, 하도급 계약을 체결하지 않는 방법 외에는 원도급자가 자기 보호를 위한 구제 방안이 부재하다는 점이 여전히 문제로 존치하며, 이러한 경우에도 하도급 계약 체결 지연에 따른 유·무형의 피해[57]는 원도급자가 부담할 수밖에 없다는 점이 여전히 한계점으로 존치함.**

- **참고로 하도급 계약 체결 시 원·하도급자 간 연동제 합의와 관련하여 지연 시 처리 방법에 대해 주무 부처인 공정거래위원회에서는 법 규정 사항 외에도 FAQ를 통해 추가적으로 제시하고 있음.**

  - (연동제 합의 지연 시) 건설공사 원·하도급자 간 연동제 합의는 착공 이전까지 완료하는 것이 원칙이나, 연동제 작동에 크게 지장을 주지 않는 기간(예 : 1차 조정 주기 이전)까지 합의 기간이 명시된 연동제 약정을 미리 체결하고 착공 이후 구체적인 합의를 하더라도 적법임.

  - (연동제 합의 불성립으로 인한 하도급계약 미체결) 원도급자의 성실한 협의 의무 이행에도 불구 원·

57) 예 : 하도급계약 체결 지연에 따른 전체 공사기간 지연 및 돌관공사비 및 지체보상금 발생, 차순위자 하도급 계약 체결 또는 재입찰로 인한 행정력 낭비 등.

하도급자 간 연동제 합의 불성립으로 인해 최종 하도급 계약 체결까지 이르지 못한 경우 부당한 위탁취소 행위에 해당하지 않음.

Q. 원사업자와 수급사업자의 기준지표 관련 협의가 길어질 경우 미협의 내용에 대해서는 추후 협의 조건으로 계약을 체결할 수 있는지?(ex. 제작 및 납품 일정이 촉박하여 기준지표를 협의 후 1차 조정 주기 전에 계약변경을 통해 적용하는 방법이 가능한지?)

A. 약정서는 위탁에 따른 물품 등의 제조의 위탁에 따른 물품 납품을 위한 작업을 시작하기 전 등에 발급하는 것이 원칙입니다.

- 다만, 원사업자는 제2항에도 불구하고 위탁시점에 확정하기 곤란한 사항에 대하여는 재해·사고로 인한 긴급복구공사를 하는 경우 등 정당한 사유가 있는 경우에는 해당 사항을 적지 아니한 서면을 발급할 수 있다.
  이 경우 해당 사항이 정하여지지 아니한 이유와 그 사항을 정하게 되는 예정기일을 서면에 적어야 한다. 원사업자는 제6항에 따라 일부 사항을 적지 아니한 서면을 발급한 경우에는 해당 사항이 확정되는 때에 지체없이 그 사항을 적은 새로운 서면을 발급하여야 한다.(하도급법 제3조 제6항 및 제7항)
- 즉, 예외적으로 연동 약정을 체결하되 원사업자와 수급사업자의 합의에 따라 일부 내용에 대해서는 추후에 정하기로 하면서 계약서에 미협의 내용에 대한 협의 기간을 명시한다면 연동제의 작동에 크게 지장을 주지 않는 경우에 한하여 적법한 것으로 인정될 수 있습니다.

Q. 원자재 비중에 대한 이견 등으로 하도급대금 연동제 합의 불성립으로 하도급계약을 체결하지 않는 행위가 부당위탁 취소행위인지?

A. 부당한 위탁취소 행위란 원사업자가 제조등의 위탁을 한 후 수급사업자의 책임으로 돌릴 사유가 없는 경우 제조등의 위탁을 임의로 취소하거나 변경하는 행위를 의미합니다(하도급법 제8조).

- 원자재 비중에 대한 이견 등 하도급대금 연동제 합의 불성립으로 인해 최종 계약체결까지 이르지 못한 것은 부당한 위탁취소 행위에 해당하지 않습니다.
- 다만, 원사업자는 수급사업자와 성실한 협의 의무를 이행할 필요가 있습니다.

자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

하지만 이 경우에도 원도급자 일방에게만 성실한 연동제 협의 의무(위반 시 과태료, 벌점 처벌)를 부여하고 있고 협의 최종 기일(연동제 작동에 크게 지장을 주지 않는 기간)이 정해져 있기에 하도급자가 자기에게 유리한 연동제 합의를 위해 협의를 지연하거나 합의에 난항을 겪을 경우 원도급자가 불리한 합의를 체결할 가능성이 여전히 상존한다는 점이 한계임.

- 더욱이 빠른 연동제 합의를 위해 원도급자가 일정 기간 내에 합의를 요구하거나, 하도급 입찰 참가자 전원에 대해 원도급자가 연동제 합의 사항을 제시하는 등의 위험 회피 행위를 하는 경우 이는 허용될 수 있으나, 하도급자의 이익에 반하는 불공정한 행위일 경우 위법이고, 위법의 판단 사항이 제도 도입 초기 관련 판례 등의 미흡으로 아직 모호하기에 이를 소극적으로 행할 수밖에 없다는 점에서 더욱 그러함.

Q. 현장설명회 시 당사에서 연동조건, 산식 등을 제시하고 업체의 동의를 얻어 확정 후 계약 체결 시 해당 조건대로 계약을 체결할 수 있는지?

A. 현장설명회 등을 통하여 (예정)수급사업자와 성실히 협의하였다면 이를 통해 확정된 내용으로 수급사업자와 연동약정을 체결하는 것은 가능합니다.

- 다만, 연동 조건을 미리 제시하고 동의를 얻는 과정이 사실상 미연동 합의를 강요하는 것이거나 수급사업자의 이익에 반하는 불공정한 내용이 되도록 하는 것이라면 위법사항으로 인식할 가능성이 있습니다.

Q. 입찰공지 시 참여사에게 '하도급대금 연동제를 원할 경우 일정기간 내에 주요 원재료 금액 내역 등을 제출토록 하고 정해진 기간 내에 미제출 시 연동제 체결 의사가 없는 것으로 간주할 수 있는지?

> [공지문 예시]
> 당사는 '23.10.4. 부로 하도급대금 연동제를 시행하고 있습니다. 시행 제도의 대상은 전체 가격의 10% 이상인 원재료(중간재 포함)이므로, 하도급 대금 연동제를 원하시는 공급사들은 반드시 원재료 금액 내역을 낙찰자 통지 후 10일 이내 제출하여 주시길 바랍니다. 기한 내 미제출한 낙찰사의 경우 하도급대금 연동제를 기반한 계약을 체결할 의사가 없는 것으로 간주토록 하겠습니다.

A. 수급사업자가 연동제 적용을 원하는 경우 주요 원재료 금액 내역 등을 제출하도록 하고 이를 바탕으로 연동 합의를 하는 것은 가능합니다.

다만, 일정 기간을 제시하고 그 기간 동안 원재료 금액 내역을 제출하지 않으면 연동 약정 체결 의사가 없는 것으로 간주하는 경우, 성실한 협의 의무를 다한 것으로 보는 데 어려움이 있습니다.

- 연동계약체결 여부에 대한 수급사업자의 의사를 명확히 확인한 이후, 연동을 원하는 경우, 성실한 협의를 진행하여 연동계약을 체결해야 하며, 미연동 의사가 확인되는 경우, 그 취지와 사유를 적시한 미연동 계약을 반드시 체결하시기 바랍니다.

자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

(3) 건설업 계약조건·특성 미고려로 인한 혼선 발생

▣ 하도급 내역서 부존재 시 연동제 적용 난해

- **2021년 기준 전문건설업의 하도급 계약 실적 정보를 살펴보면, 전체 하도급 계약에서 차지하고 있는 3억원 미만 소규모 공사 하도급 계약이 건수 기준 74.3%(98,847건)를 차지하고 있어 하도급 공사 상당액이 소액 공사임(<표 19> 참조).**

- **이는 곧 산출내역 및 일위대가표의 작성 없이 총액계약(Lump-sum) 또는 일정 단위당 계약(예 : ㎡당 계약)으로 이루어진 하도급 계약이 상당수 시장 내 존재함을 의미하고 이로 인한 소액공사 대부분은 하도급 내역서 부존재로 인해 연동제 적용 시 주요 원재료의 파악 및 단가의 조정이 이루어지기 어려운 한계가 예상됨.**

- 또한, 하도급 내역서 작성이 이루어지고 있는 소규모 하도급 공사의 경우에도 대부분 물량내역(수량 산출) 및 일위대가 등이 수반되는 체계적 산출내역서 작성이 이루어지지 않은 약식 내역서 작성이 이루어지고 있기에 동일 문제 발생이 예상됨.

〈표 19〉 전문건설업 하도급 계약 현황과 소규모 공사 계약 비중(2021년 기준)

공사규모별		계약 건수(건)	계약 금액(억원)
총 하도급 계약 실적(A)		133,081	721,081
·1,000만원 미만		16,472	786
·1,000만원 이상 1,500만원 미만		6,283	775
·1,500만원 이상 2,000만원 미만		5,374	937
·2,000만원 이상 5,000만원 미만		23,869	7,947
·5,000만원 이상 1억원 미만		18,716	13,641
·1억원 이상 3억원 미만		28,133	50,050
·3억원 이상		34,234	671,031
·5천만원 미만(B)	현 황	51,998	10,445
	비중(B/A)	39.1%	1.4%
·1억원 미만(C)	현 황	70,714	24,086
	비중(C/A)	53.1%	3.3%
·3억원 미만(D)	현 황	98,847	74,136
	비중(D/A)	74.3%	10.3%

자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업통계조사, 검색일 : 2023.10.(국가통계포털)

물론 하도급 계약 시 내역서 작성을 의무화한다면 이러한 문제가 발생치 않을 것이나, 이미 「건설산업기본법」 제29조제6항 및 동법 시행령 제32조제1항에 따라 시행 중인 건설공사 하도급계약 통보의 경우 첨부서류로 제출하도록 되어 있는 공사내역서가 약식으로 제출되는 경우가 많음. 또한, 건설사업관리자(감리자)가 존재하는 대형공사를 제외할 경우 대부분 서면 제출보다는 하도급건설공사대장 전자 통보로 이루어지고 있는 점 등을 고려할 때 연동제 시행에 따른 혼선 발생이 불가피할 것으로 판단됨.

더욱이 소규모 하도급 공사를 주로 수행하는 영세 하도급자의 경우 하도급 내역서를 체계적으로 작성할 역량이 현실적으로 부족하다는 점에 있어 더욱 그러함.

- 2020년 기준 전문건설업 기술직 상시종사자 보유 실태를 살펴보면, 10명 미만이 전체의 74.1%를 차지[58]하고 있고, 1개사당 평균 11.5개 사업을 연간 계약운영하고 있는 점[59]을 고려할 때 하도

58) 대한전문건설협회(2021), 2021 전문건설업 실태조사 분석 보고서 참조.
59) 대한전문건설협회(2021), 2021 전문건설업통계조사 내 계약실적과 업체 수 정보를 기준으로 계상.
(2020년 기준 전문건설업 전체 계약 건수 : 732,677건) ÷ (2020년 기준 전문건설업체 수 : 63,598개사) = 11.5건/개사

급 내역서를 전문적으로 작성할 역량이 부족한 것으로 추정됨.

▣ 일반적 건설공사 대금 지급 절차와 연동제와의 차이로 인한 혼선

- **건설공사 대금 청구와 지급과 관련한 모든 사항은 기본적으로 (하)도급 시 체결한 계약조건에 의해 이루어지는데 모두 대금을 지급받고자 하는 자(채권자)가 대금을 지급해야하는 자(채무자)에게 청구해야 하는 신청주의에 기반하여 제도가 설계되어 있음.**
  - 이는 도급계약의 특성상 계약의 이행에 따라 채권(특정인에게 어떠한 급부를 청구할 수 있는 권리)이 생성되고 도급을 지시한 당사자는 이에 따른 채무가 발생하여 이를 이행하여야 하기 때문임.
  - 구체적으로 하도급 공사에서 선급금, 기성금, 준공금 등의 경우 하도급자가 청구하면, 이를 원도급자가 확인·검사하여 지급함.
  - 이와 같은 개념으로 공기연장에 따른 추가 비용, 휴일 및 야간작업에 따른 추가비용, 설계변경 및 물가변동, 기타 계약내용의 변경에 따른 추가 비용 등 건설공사 (하)도급 관계에서 발생하는 모든 대금 지급 관계는 채권자가 채무자에게 청구하는 절차가 이루어짐.

- **하지만 연동제의 경우 이러한 일반적인 대금지급 절차와 달리 별도의 청구 절차 없이 조정 요건에 해당한다면 원도급자(위탁사업자)가 하도급자(수탁사업자)에게 지급하여야 하기에 기존 건설공사의 대금 지급 절차와 달라 고의적 대금 미지급이 아니더라도 법 위반행위가 됨.**

Q. 수급사업자가 요구하지 않아 원사업자가 연동제에 따른 가격조정을 하지 않는 경우에도 법 위반인지? A. 연동 약정은 계약서에 기재된 조정요건, 조정 주기 등 하도급대금 연동에 관한 사항에 따라 별도의 신청 과정 없이 대금이 조정됨을 원칙으로 합니다. • 따라서, 대금 조정의 요건으로 수급사업자의 신청 절차를 계약서에 규정하거나, 수급사업자의 신청이 없었다는 이유로 대금을 조정하지 않는 행위는 법 위반 가능성이 있습니다.
Q. 수급사업자가 약정서의 내용에 따라 하도급대금 및 단가의 연동을 진행하지 않았을 경우에는 어떻게 대처해야 하나요? A. 하도급법상 연동제는 수급사업자의 신청 행위가 없더라도 약정상 조정요건을 충족하면 원사업자는 산식에 따라 그 조정된 하도급대금을 지급해야 합니다.

자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

- **즉, 건설공사 원도급자의 경우 기존 이루어진 대금지급 절차와 달리 원도급자가 우선하여 조정 요건에 해당하는지를 확인하고 해당되는 경우 하도급자에게 조정 금액을**

지급해야 하기에 제도 도입 초기 상이한 대금 지급 절차에 익숙지 못한 원도급자의 경우 상당 기간 혼선이 예상됨.

(4) 서면 기재 사항 관련 쟁점

▣ 건설업 특성을 고려한 연동 산식과 하도급대금 조정 산식 부재

- 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 납품대금(하도급대금) 연동 조정 요건 발현을 위해서는 하도급대금 연동에 따라 조정될 하도급대금을 산출하는 계산식인 '연동 산식'을 원·하도급자 간 사전 합의하여 결정하여야 함.

- 이에 주무부처인 중소벤처기업부와 공정거래위원회에서는 연동 산식에 대해 여러 경우를 고려한 예시를 〈표 20〉과 같이 제시하고 있음.

〈표 20〉 공정거래위원회 제시 하도급대금 등 연동 산식 예시

〈Case 1〉 : 원재료 기준가격과 원재료 중량을 고려하여 납품단가를 연동하는 경우 조정될 하도급 단가 = 비교시점의 A 기준가격 × A 중량(2㎏) + 5,000원 **〈Case 2〉 : 연동 대상 원재료가 여러 개인 경우** 조정될 하도급 단가 = 비교시점의 A 기준가격 × A 중량(2㎏) + 비교시점의 B 기준가격 × B 중량(2㎏) + 10,000원 **〈Case 3〉 : 하나의 품목군에 속한 여러 상세 사양의 하도급대금 연동에 관한 사항을 하나의 연동계약서에서 정한 경우** 조정될 하도급 단가 = 비교시점의 A 기준가격 × A 중량(㎏) + 5,000원 ※ A의 중량은 원사업자 구매시스템에 제품 사양별로 기재한 중량에 따름 또는 조정될 하도급 단가 = 비교시점의 A 기준가격 × A 중량(㎏) + 비교시점의 B 기준가격 × B 중량(㎏) + 기타항목 ※ A의 중량, B 중량, 기타 항목은 원사업자 구매시스템에 제품 사양별로 기재한 중량에 따름

자료 : 공정거래위원회(2023), 표준 연동계약서 가이드북

- 허나 상기 〈표 20〉에서 제시한 연동 산식 예시는 제조업에 활용될 수 있는 것으로, 조정될 하도급 단가만을 고려하고 있음. 해당 예시는 건설산업의 복잡한 생산체계와 대금지급 방식을 고려하고 있지 못해 실제 현업 적용 시 혼선 발생 및 이로 인한 법 위반행위 발생 증가가 우려됨.

- **보다 구체적으로 건설공사 원·하도급 거래관계에서 연동제 적용 시 연동 산식 및 이와 연계된 하도급대금 조정 산식과 관련한 예상되는 문제를 고려해 보면, 다음 3가지 사항에 대한 분쟁 발생이 예상되기에 보다 면밀한 고찰이 필요함.**

- **첫째, 하도급대금 조정 산식 마련 시 건설공사 과정에서 이미 지급한 비용에 대한 공제 여부에 대한 고려가 필요함.**
  - 건설공사의 경우 도급 규모의 대형화에 따라 계약상대자의 자본금을 넘는 도급의 수행이 일반적이기에 타 산업의 경우 위수탁(하도급)이 도급완성 후 도급액을 일시 지급하거나 착수금-준공금(착수금을 뺀 나머지 도급액)을 지급하는 것과는 달리 건설산업은 선급금과 여러 차례에 걸친 기성금, 준공금을 지급하는 것이 일반적이기 때문임.

- **하지만 공정거래위원회는 기성금 지급분까지의 원·하도급자 간 채권·채무 관계가 소멸되는 건설공사의 대금 지급 관계를 고려치 않은 채 목적물의 완성 이후 하도급대금이 지급되는 제조업의 체계만을 고려하여 이미 지급한 비용에 대한 공제 여부와 관계없이 연동 약정상 권리 의무가 약정 종료 시점까지 존속(약정서상 미연동 또는 지급 시점부터 연동분을 지급하지 않는다고 합의가 이루어진 경우 외에는 준공 시까지 연동제 적용)한다고 해석하고 있어 향후 이에 대한 다툼 심화가 예상됨.**
  - 공정거래위원회의 기(旣) 지급분에 대한 연동제 적용과 관련한 이러한 해석은 이미 해당 비용을 적정히 지급하여 더 이상 하도급자의 피해 발생이 불가능하기에 연동제 도입 취지의 훼손이 이루어지지 않음에도 과도한 하도급자의 보호 성격의 해석으로 판단됨.

Q. 설비 발주 시 원자재 수급시점에 원자재에 대한 중간기성 지급 후에는 하도급대금 연동제 미적용 가능한가?
A. 처음 연동 약정을 체결하였다면, <u>연동약정상 권리의무는 특별한 사유가 없는 한 약정 종료 시점까지 존속</u>합니다. • 만일 원자재에 대한 중간기성 지급 이후 연동 약정을 적용하지 않고자 한다면 그 시점부터 연동하지 않는 것으로 합의한 후 그 취지와 사유를 약정서에 분명히 기재하여야 합니다.

자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

- **둘째, 건설공사의 경우 계약당사자 간 별도의 물가변동 배제특약을 설정하지 않았다면 통상 물가변동에 따른 계약금액 조정이 허용되고 만약 발주자와 원도급자 간 물가변동에 따른 계약금액을 조정하였다면, 동일 비율과 내용만큼 하도급 계약에서도 물가변동에 따른 계약금액을 조정해 주어야 함.**

- 이러한 건설공사의 물가변동에 따른 계약금액 조정과 관련한 체계는 산식 합의와 연동 이행 시에도 고려되어야 함. 이는 물가변동에 따른 계약금액 조정과 하도급대금 연동제는 모두 물가변동에 따른 하도급자의 피해를 구제하기 위한 제도이기에 모두 충족되는 경우가 종종 발생할 것이며, 이 경우 △물가변동에 따른 계약금액 조정과 연동제 간 우선 적용 순위 및 △하도급대금 조정 산식 마련 시 물가변동에 따른 계약금액 조정으로 이미 지급된 재료비 인상분을 배제하는 방안 마련이 필요하기 때문임.

- 다행히도 공정거래위원회는 최근 연동제 FAQ를 통해 물가변동에 따른 계약금액 조정과 연동제와의 관계, 하도급대금 조정협의제도와 연동제와의 관계에 대해 다음과 같이 구체적으로 규정(제도 모두 병행 적용 필요)하고 있으나, 연동 산식 및 하도급대금 조정 산식과 관련하여서는 제도 간 중복 적용에 따른 혼선 발생에 대한 고려가 부재하여 현업에서 이와 관련된 원·하도급자 간 분쟁 발생 가능성이 큼.

Q. 하도급대금 연동 의무와 국가계약법상 물가변동에 따른 계약금액 조정제도가 모두 병행하여 적용될 수 있을지?

A. 국가계약법상 계약금액 조정제도는 "물가변동, 설계변경, 그밖에 계약내용의 변경"을 조정의 사유로 삼고 있으며 하도급법 연동제 규정의 경우 "주요원재료의 가격변동"을 조정의 사유로 삼고 있습니다. 따라서, "하도급법상 연동의무"가 주요 원재료 가격변동에 따른 연동으로 정의되는 반면, "국가계약법상 물가변동에 따른 계약금액 조정"의 경우, 전반적인 물가변동요인, 인건비 상승요인 또는 원자재가격 인상 등을 포괄적으로 반영할 수 있습니다.

따라서, 두 조정제도의 적용 여부는 각 제도별 조정사유에 해당되는지, 조정금액이 어느 정도인지 구체적으로 살펴서 각 조정제도에 부합하도록 조정여부 및 조정범위를 결정하시면 될 것입니다.

- 국가계약법상 대금조정 요인이 연동제와 별개인 경우에는 제도별로 별개의 대금조정이 이루어지면 될 것입니다. 예를 들어, 최저임금 상승에 따라 국가계약법상 계약금액이 조정된 경우에는 하도급법상 연동의무와 별개로 대금조정이 이루어지면 될 것입니다.
- 반면, 국가계약법상 계약금액 조정사유가 전반적인 원재료 가격 인상에 따른 것이라면 하도급대금 연동의무 일부를 이행한 것으로 볼 여지가 있습니다. 예를 들어 국가계약법상 대금조정이 하도급법상 연동의무 이행 범위를 초과하여 이루어진 경우, 추가의 하도급법상 연동의무 이행이 요구되지 않을 수 있으나 국가계약법상 대금조정이 하도급법상 연동의무를 하회하는 수준이라고 하면 추가의 연동의무 이행이 필요할 것입니다.

Q. 하도급대금 연동 의무와 국가계약법상 물가변동에 따른 계약금액 조정 제도가 병행되는 경우 원재료 가격과 물가가 모두 상승한다면 하도급대금을 어느 금액만큼 증액하여야 하는지?

A. 국가계약법상 물가상승을 이유로 대금조정이 이루어지고 하도급법상 주요 원재료 가격이 상승하여 연동의무가 발생하는 경우, 두 제도별 대금조정의 사유와 대금조정 금액을 구체적으로 살핀 후, 조정여부 및 조정범위를 결정하시면 될 것입니다.

- 국가계약법상 대금조정 요인이 연동제와 별개인 경우에는 제도별로 별개의 대금조정이 이루어지면 될 것입니다. 예를 들어, 최저임금 상승에 따라 국가계약법상 계약금액이 조정된 경우에는 하도급법상 연동의무와 별개로 대금조정이 이루어지면 될 것입니다.

- 반면, 국가계약법상 계약금액 조정사유가 전반적인 원재료 가격 인상에 따른 것이라면 하도급대금 연동의무 일부를 이행한 것으로 볼 여지가 있습니다. 예를 들어 국가계약법상 대금조정이 하도급법상 연동의무 이행범위를 초과하여 이루어진 경우, 추가의 하도급법상 연동의무 이행이 요구되지 않을 수 있으나 국가계약법상 대금조정이 하도급법상 연동의무를 하회하는 수준이라고 하면 추가의 연동의무 이행이 필요할 것입니다.

Q. 하도급법상 연동 약정에 따른 하도급대금 조정요건에 해당하나, 국가계약법 물가변동에 따른 계약금액 계약금액 조정요건에 해당하지 않을 경우 혹은 반대의 경우에 어떻게 적용하는지?

A. 하도급법과 국가계약법 두 법령의 규정이 입법목적과 규율하는 내용이 다르므로 어느 한 규정이 우선적으로 적용되는 것이 아닙니다.

- 따라서, 국가계약법상 물가변동 조정제도에 따른 조정조건을 충족하지 못하였더라도 주요 원재료에 대해 하도급대금 연동에 관한 합의가 존재하고 양 당사자가 협의한 비율 이상 원재료 가격 기준지표가 변동한 경우라면 하도급법에 따른 증액이 이루어져야 하며 그 반대의 경우에도 마찬가지로 각 법의 규정에 따라 판단해야 합니다.

Q. 당사의 표준계약서에는 공급원가 변동에 따른 하도급대금의 조정 조항이 있는 경우에도 하도급대금 연동약정을 별도로 체결해야 하는지?

A. 표준계약서에 물가변동과 설계변경으로 인한 계약금액의 조정 조항이 있는 경우에도 주요 원재료가 있는 하도급거래라면 연동계약을 별도로 체결해야 합니다.

- 표준 연동계약서 제7조제1항에 따르더라도, 연동계약은 하도급법 제16조(설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정), 제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정)의 적용을 배제하는 것으로 해석되지 않다고 규정되어 있습니다.

A. 하도급대금 연동제와 하도급대금 조정협의제도는 별개의 제도로 하도급대금 연동 약정을 체결하였다고 하여, 하도급대금 조정협의제도가 배제되는 것은 아닙니다.

- 따라서, 하도급대금 연동계약을 체결하고 운영하고 있어도, 수급사업자가 하도급대금 조정협의를 신청하였다면 원사업자는 협의에 응할 의무가 있으며, 추가로 대금을 조정할 필요가 있는지 성실히 협의하여야 합니다.

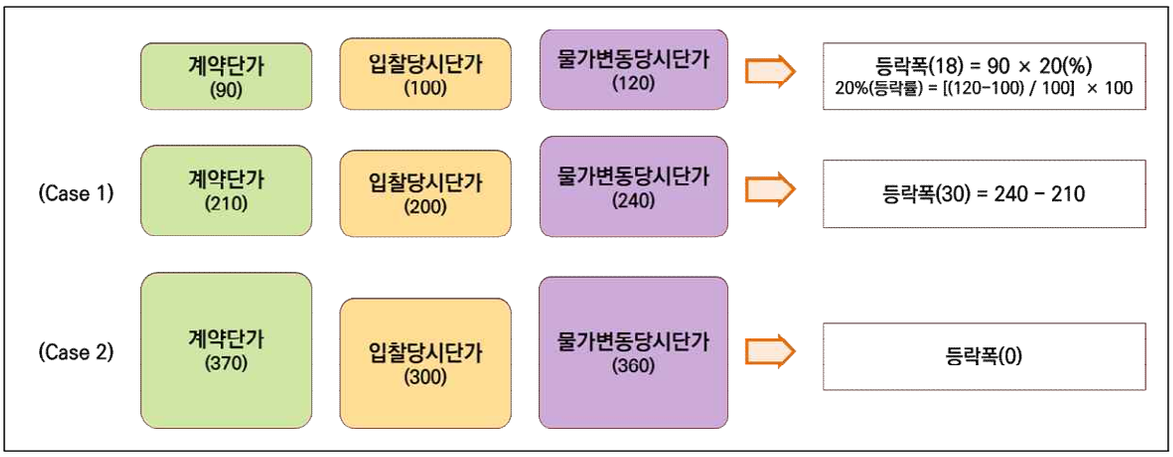
자료 : 공정거래위원회(2023), 하도급대금 연동제 FAQ

- **셋째, 연동 산식과 관련하여 변동률에 대해 원·하도급자 간 다툼 발생이 우려됨. 이는 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 연동제의 경우 변동률에 대해 기준시점 대비 비교시점의 기준가격 증감률만을 고려하고 있어 하도급 계약 입찰 시 입찰자(하도급예정자)의 입찰금액(입찰 당시 투찰 단가)의 구속력을 미고려하고 있기 때문임.**

- **이는 앞 절에서 제시한 바와 같이 하도급자가 하도급 공사 낙찰을 위해 공격적 저가 투찰 후 연동제 적용을 통해 이를 보존 받을 수 있다는 점에서 계약상대자 간 신의성실 원칙을 훼손할 뿐만 아니라 (최적의 역량을 갖춘 낙찰자를 선정하고자 하는) 입찰 질서를 어지럽히는 결과를 가져올 수 있음.**

- **이와 관련하여 공공계약 물가변동에 따른 계약금액 조정 방법 중 품목조정률의 등락률은 연동제의 변동률과 유사한 개념이라 할 수 있는데, 등락률의 경우 〈그림 6〉과 같이 입찰 당시 단가를 동시 고려하고 있다는 점을 고려하여 건설업에 적합한 연동 산식 마련이 시급함.**
  - 〈그림 6〉의 방법에 대해 설명하면, 공공공사 물가변동에 따른 계약금액 조정 방법 중 품목조정률의 경우 물가변동 당시 가격이 계약단가보다 높고 그 계약단가가 입찰 당시 가격보다 높은 경우의 등락폭은 물가변동 당시 가격에서 계약단가를 뺀 금액으로 하며(case 1), 물가변동 당시 가격이 입찰 당시 가격보다 높고 계약단가보다 낮은 경우의 등락폭은 영(0)으로 계상함(case 2).

〈그림 6〉 사례별 공공공사 물가변동에 따른 계약금액 조정 방법 중 품목조정률 산정 시 등락폭 산정 방법



주 : 입찰 당시 가격이라 함은 입찰서 제출마감일 당시에 산정한 각 품목 또는 비목의 가격(단, 표준시장단가가 적용된 공종의 경우 입찰서 제출마감일 당시에 산정한 표준시장단가)을 뜻하며, 실무적으로는 예정가격 작성 시에 적용했던 가격과 동일한 거래실례가격을 적용하여 계약체결 당시 가격 및 물가변동 당시 가격을 정하고 이에 따라 등락률을 산정함. 회제-1953.

자료 : 조달교육원(2020), 대한민국 조달제도 기본서 시공공사계약편, 조달청의 내용을 바탕으로 수정 기술

- **이 외 연동제 설계 한계(또는 제도 도입 시 미고려)에 따른 건설업 적용 시의 문제는 아니나 연동 산식과 관련하여 건설공사 원·하도급자 간 △기준시점 및 △연동 주기 등에 대해서도 건설공사 원·하도급자 간 잦은 분쟁이 발생할 것으로 보임.**

- **먼저 조정일에 원재료 기준가격의 변동률 산정을 위한 '기준시점'과 관련하여서는 연동제에서는 기본적으로 원·하도급자 간 합의 하에 결정하도록 규율하고 있으나, 통상 대금 변경이 있었던 직전 조정일을 기준으로 제시하고 있기에 최초 연동 합의 시에는 직전 조정일은 결국 연동 계약체결 시점일 수밖에 없음.**

- **허나 건설공사의 경우 기본적으로 입찰-계약-착공 순(順)으로 진행되고 입찰 시의 경우 입찰 금액, 계약(또는 착공) 시에는 계약 금액이 작성된다는 점과 더불어 각각의 단계가 재입찰 등에 따른 입찰 지연, 단독 응찰에 따른 수의계약 체결에 장기간 소요가 발생 가능하다는 점과 설계변경에 따른 신규 원재료가 주요 원재료로 연동제 적용 대상일 경우 신규 단가의 직전 조정일은 설계변경 계약 시점이 되어야 하는 건설업의 특성이 고려되어야 함.**
  - 즉, 건설업의 경우 납품대금(하도급대금) 연동제 적용 시 기준시점에 대해 여러 건설업의 특성을 고려한 경우의 수가 고려되어야 함.

- **연동제와 같이 물가변동에 따라 하도급자의 계약 금액을 조정해 주는 대표적 유사 제도인 공공공사의 물가변동에 따른 계약금액조정의 규정을 살펴보면, 관련 규정에서는 연동제의 기준시점과 유사한 물가변동 조정기준일에 대해 계약체결일이 원칙이나, 물가변동에 기준이 되는 계약상대자 제출 산출내역서의 제출 시점 차를 고려하여 특정 공사의 경우 입찰참가일로 규정[60]하고 있다는 점을 연동제에서도 고려하여야 할 것임.**

- **다음으로 '연동 주기'와 관련하여서는 현재 중소벤처기업부와 공정거래위원회가 제공하고 있는 연동제 가이드라인에서는 연동 주기에 대해 기본적 원·하도급자 간 상호 합의 사항이나 그 예시를 폭넓게 규정(일, 주, 분기, 반기, 년 등)하고 있음. 이는 결국 물가 인상 시기를 하도급자의 경우 짧은 연동 주기를 원할 수밖에 없고 이에 반해 원도급자의 경우 상대적으로 긴 연동 주기를 원할 수밖에 없어 불필요한 다툼 및 합의 지연·미체결 등 분쟁 발생이 예상됨.**
  - 참고로 공공공사의 물가변동에 따른 계약금액 조정의 경우 연동제의 연동 주기와 유사한 최소 조정 요건에 대해 1989년 이전 90일 이상 → 120일 이상(1989년) → 60일 이상(1998년) → 90일 이상(2005년)으로 지속 개정하였으나 현재까지 90일 기준을 운영하고 있으며, 민간공사 표준도급계약서의 경우 또한 사인 간 별도 조정 요건을 정할 수 있으나 기본원칙은 동일함.
  - 관련 법령에서 물가변동에 따른 계약금액 조정 요건과 관련하여 이렇게 구체적으로 기간 요건 및 조정기준일을 규정하고 있는 것은 물가변동에 따른 계약금액을 조정함에 있어 어느 일방의 우월적 지위나 이해관계에 따라 조정해야 할 계약금액이 달라질 수 있기에 위법성이나 부당한 문제가 발생할 우려로 인해 이를 특정하고 있기 때문임.[61]

60) 「국가계약법」 시행령 제14조제6항 및 「지방계약법」 시행령 제15조제6항에서 규정하고 있는 바와 같이 추정가격 100억원 이상 공사의 경우 입찰 시 입찰서와 함께 산출내역서를 제출하도록 규정하고 있으나, 추정가격 100억원 미만 공사의 경우 낙찰자로 결정된 후 착공신고서를 제출하는 때 산출내역서를 제출하도록 규정되어 있기에 제출 시점이 공사 규모에 따라 상이하며 이를 고려하여 공사 유형별 물가변동 조정기준일이 각각 계약체결일 또는 입찰참가일로 구분하여 운영 중임.

61) 사실 현재 「국가 및 지방계약법」 및 하위법령(시행령·시행규칙)에서는 조정기준일만을 명시하고 있고 구체적인 조정기준일에

- 물론 공공공사의 이러한 조정 요건에 대해 천재지변 또는 원자재 가격급등에 따른 계약이행이 곤란하다고 인정되는 경우와 단품슬라이딩 적용 특정 자재 한정 물가변동에 따른 계약금액 조정의 경우 계약체결 후 90일 규정을 준수하지 않더라도 물가변동에 따른 계약금액 조정 신청이 가능하나 이러한 경우가 극히 일부인 점을 고려할 때 연동제 또한 연동 주기에 관련하여 원·하도급자 간 상호 합의 가능한 수준의 보편타당한 기본적 연동 주기 가이드 제시가 필요하다고 판단됨.

▣ 건설업 적합 기준지표 부재

- **앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 현행 중소벤처기업부와 공정거래위원회 제공 납품대금(하도급대금) 연동제 가이드라인에서는 원재료 가격 '기준지표'와 관련하여 다음 4가지 방법 중 원·하도급자 간 상호 합의하여 규정하도록 제시하고 있음.**

  ① 공신력을 갖춘 기관이 주기적으로 고시하는 지표 또는 이에 준하는 지표

  ② 원도급자가 원재료의 판매처와 직접 협상한 가격 또는 원도급자가 하도급자에게 판매한 가격

  ③ 원재료의 판매처가 해당 하도급자에게 판매한 원재료의 단위당 판매가격으로서 원도급자가 확인할 수 있는 가격

  ④ 그 밖에 양 당사자 간 협의한 자료를 바탕으로 정한 가격

- **가이드라인에서 제시하고 있는 상기 4가지 방법 중 ②(유상사급)의 경우를 제외한 ①, ③, ④의 경우 연동제 합의 과정 중 또는 합의 이후에도 원·하도급자 간 세부 사안별 적정 여부에 대한 다툼 발생이 예상됨.**

- **이는 기본적으로 건설산업의 내역 체계 중 단가의 구성이 〈표 21〉과 같이 여러 가격 분류 체계를 기준으로 마련되고 이에 따라 동일 시점에 산정한 동일 규격(또는 품목) 일지라도 다른 단가를 가지기 때문임.**

  - 〈표 21〉의 공사비 결정 가격 분류 체계를 상술한 연동제 기준지표와 연계하여 고려해 보면, 통제가격과 표준시장단가, 일부 거래실례가격은 ①에 해당한다고 볼 수 있으며, 감정가격과 유사 거래실례가격, 견적가격, 일부 거래실례가격은 ②와 ③, ④가 합산된 상황에 해당하고, 원가계산에 의한 가격의 경우 ①과 ④의 경우가 합산된 경우라 볼 수 있음.

  - 즉, 공사비 결정 가격 분류가 세부 규격(또는 품목)별 연동제 기준지표 기준에 100% 부합하는 경우는 일부이기에 연동제 합의와 합의 후라도 혼선이 발생할 수밖에 없음.

대한 정의가 부재한 상황이나 우리 법원에서는 물가변동으로 인하여 당사자 간 계약금액 조정을 함에 있어서 그 기준일이라 할 수 있는 조정기준일은 당사자 간 계약체결 후 90일이 경과되어야 하고, 품목조정률 또는 지수조정률이 100분의 3 이상 증감되어야 하는 이 두 가지 요건을 충족한 최초의 날이라 판시하고 있음., 서울고등법원 2004.5.12. 선고 2003나72988 판결 등 참조.

〈표 21〉 공사비 결정 가격 분류 체계(공공공사 기준)

구분	결정 기준	적용 유형	비 고
통제 가격	법령의 규정에 의하여 결정된 가격	공공요금 등과 같이 정부에서 결정하는 통제가격	법령의 규정에 의하여 가격이 결정된 경우에는 그 결정가격의 범위 안에서 거래실례가격
거래 실례 가격	조달청장이 조사하여 통보한 가격	조달청에서 직접 조사하여 매월 가격정보지에 게재되는 가격	
	기획재정부장관에게 등록한 전문가격조사기관이 조사하여 공표한 가격	등록된 가격조사 기관이 조사, 공표한 가격	
	계약담당공무원이 2인 이상의 사업자로부터 당해 물품의 거래실계가격을 직접조사 확인한 가격	가격정보지 또는 물가지 등에 게재되지 아니한 계약은 계약 시마다 2인 이상의 사업자로부터 해당 물품의 거래 실례를 직접 조사하여 확인한 가격을 적용	
	위의 3가지 유형은 우선순위가 없으며, 계약담당공무원이 발주목적물의 내용, 특성, 현장 상황 등을 종합 고려하여 선택·적용함.		
원가 계산 에 의한 가격	신규개발품이거나 특수규격품의 특수한 물품, 공사, 용역 등의 특수한 계약 특히, 건설공사의 경우 적정한 거래실례가격이 형성되어 있지 아니하므로 원가계산에 의한 가격을 적용	• 원가계산에 의한 가격은 계약의 목적이 되는 물품, 공사, 용역 등을 구성하는 재료비, 노무비, 경비와 일반관리비 및 이윤으로 이를 계산 • 노임단가는 공사 및 제조 시중노임단가 적용 • 재료비, 경비 등은 통제가격, 거래실례가격 및 유사거래실례가격, 감정가격, 견적가격 등을 적용 • 계약예규 '예정가격 작성기준' 적용	
표준 시장 단가	기 수행한 사업을 토대로 축적한 표준시장단가로 중앙관서의 장이 인정한 가격		
기타 의 경우	감정가격	지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률에 의한 감정평가 업무를 하는 법인이 감정평가한 가격으로 토지, 건물, 불용품 매각 등에 적용	
	유사 거래실례가격	거래실례가격, 통제가격이 없고 감정가격도 없는 경우 기능 및 용도가 유사한 물품의 거래실례가격	
	견적가격	거래실례가격, 원가계산에 의한 가격, 표준시장단가 등의 가격이 없는 경우의 가격 기준으로 계약당사자 또는 제3자로부터 제출받은 가격	

주 : 상기 내용은 공공공사 기준이나, 대다수 민간공사의 경우 상기 가격 분류 체계를 동일하게 활용하는 것이 일반적임.
자료 : 조달청 내부 자료 참조

즉, 〈표 21〉과 같은 공사비 결정 가격 분류가 세부 규격(또는 품목)별 연동제 기준지표 기준에 100% 일치하는 경우는 극히 일부이기에 연동제 합의와 합의 후라도 이와 관련한 혼선이 발생할 수밖에 없음.

- 물론 건설공사의 하도급자가 입찰단계를 거쳐 산출내역서를 제출하고 원도급자가 이를 승인하는 구조임을 고려할 때 원·하도급자 상호 간 연동제 합의 과정 또는 합의 후 별도의 분쟁이 발생하지 않을 수도 있으나, 동일 규격(품목)별 실제 시장에서 통용되는 여러 단가 존재함을 고려할 때 급격한 물가변동 상황 발생 시 또는 기준지표와 실거래가격의 차이가 클수록 이의 적절성에 대한 다툼이 발생할 가능성이 크다고 보임.
- 구체적으로 급격한 물가변동 상황 발생 시 또는 기준지표와 실거래가격의 차이가 큰 경우 또한 아래와 같이 연동제에서는 실거래가격을 고려치 않고 원·하도급자 간 합의한 기준지표를 기준으로 연동제를 적용함이 원칙임.
- 하지만 이미 건설공사 원·하도급 거래관계에서는 양자 간 계약서를 통해 물가변동에 따른 계약금액 조정 방법과 절차, 조정 요건 등을 규율하고 있음에도 이와는 별개로 급격한 물가인상 등을 이유로 하도급자의 추가적인 하도급대금 요구가 빈번하고 이로 인한 다툼이 잦다는 점에서 그러함.

Q. 원재료 기준지표의 가격과 실제 적용 시의 매입가의 가격에 차이가 날 수 있는데, 실제 매입가와 상관없이 기준표의 변동에 따라 변동시켜도 문제가 없는 것인지? 예를 들어 LME로 기준표 만들고 3개월 뒤에 많이 내려갔는데 실제 국내가격은 그대로인 경우는?

A. 기준지표를 공신력 있는 기관이 주기적으로 고시하는 지표(예: LME지수)로 설정했다면 **조정요건 충족여부는 기준지표의 변동으로 판단**하므로 실제 원재료 매입가가 변동하지 않더라도 기준지표의 변동에 따라 하도급대금을 조정하는 것은 문제가 되지 않습니다.

이와 관련하여 연동제 관련 법령에서는 원·하도급자 간 연동제 적용 시 기준지표 설정 혼선에 대응하고자 〈표 22〉 및 〈표 23〉과 같이 '납품대금 연동 확산 지원본부 및 하도급대금 연동 확산 지원본부(이하 "연동 지원본부")'의 역할에 관해 양 법령 모두 원재료 가격 및 주요 물가지수 정보 제공(기준지표 개발 지원)을 명확히 규정하고 있음.

〈표 22〉 연동 지원본부의 사업 범위(상생협력법 및 하도급법)

상생협력법(제22조의4)	하도급법(제3조의7)
② 연동지원본부는 다음 각 호의 사업을 한다. 1. **원재료 가격 및 주요 물가지수 정보 제공** 2. 납품대금 연동의 도입 및 조정 실적 확인 3. 납품대금 연동 관련 교육 및 컨설팅 4. 그 밖에 납품대금 연동의 확산을 위하여 필요한 사항으로서 **중소벤처기업부령으로 정하는 사항**	② 연동지원본부는 다음 각 호의 사업을 한다. 1. **원재료 가격 및 주요 물가지수 정보 제공** 2. 하도급대금 연동의 도입 및 조정 실적 확인 3. 하도급대금 연동 관련 교육 및 컨설팅 4. 그 밖에 하도급대금 연동의 확산을 위하여 필요한 사항으로서 **대통령령으로 정하는 사항**

〈표 23〉 연동 지원본부의 사업 범위(상생협력법 및 하도급법 하위법령)

상생협력법 시행규칙(제5조의3)	하도급법 시행령(제6조의 7)
① 법 제22조의4제2항제4호에서 "중소벤처기업부장관이 정하여 고시하는 사항"이란 다음 각 호의 사업을 말한다. 1. 납품대금 연동 관련 우수 사례의 발굴 및 홍보 2. 납품대금 연동 관련 통계 작성 및 관리 3. 납품대금 연동 관련 운영 성과분석 및 만족도 조사 4. 납품대금 연동 관련 기업의 원가분석 지원 5. **납품대금 연동 관련 원재료 가격의 기준 지표 개발 지원** 6. 그 밖에 납품대금 연동의 확산을 위해 필요한 사항으로서 중소벤처기업부장관이 정하여 고시하는 사항	⑤ 법 제3조의7제2항제4호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사업을 말한다. 1. 하도급대금 연동 관련 우수사례의 발굴 및 홍보 2. 하도급대금 연동 관련 통계 작성 및 관리 3. 하도급대금 연동 관련 운영 성과분석 및 만족도 조사 4. 하도급대금 연동 관련 기업의 원가분석 지원 5. **하도급대금 연동 관련 원재료 가격의 기준지표 개발 지원** 6. 그 밖에 하도급대금 연동 확산을 위하여 필요한 사항으로서 공정거래위원회가 정하여 고시하는 사항

- **하지만 2023년 11월 현재 중소벤처기업부 및 공정거래위원회는 각각 해당 법령에 따라 설립한 전담 기관을 유일한 연동 지원본부로 지정한 상황(대·중소기업·농어업협력재단 및 한국공정거래조정원)이기에 건설업의 연동제 적용 시 기준지표와 관련한 문제를 해결하기 어려울 것으로 판단됨.**

- **특히 건설공사는 그 특성상 납품단가 연동제 대비 하도급대금 연동제 적용 대상이 더욱 많음에도 불구하고 공정거래위원회의 최근 보도자료[62]에 따르면, 하도급대금 연동 확산 지원본부로 지정된 한국공정거래조정원에게 △하도급대금 연동제 확산을 위한 교육·홍보와 하도급대금 연동제 관련 상담, △하도급거래 분쟁 조정 제도와의 연계 지원만을 우선 부여하였으며 기준지표 개발 및 주요 물가지수 정보 제공과 관련한 역할을 미부여하였기에 향후 상당 기간 관련 문제가 건설공사 내 발생할 것으로 예상됨.**
  - 물론 「하도급법」 시행령(제6조의8제1항후단)에서는 연동 지원본부 지정 시 법령에서 규정하고 있는 지원본부의 역할 중 전부 또는 일부에 대해 지정할 수 있도록 상생협력법과는 다르게 규정하고 있는 점을 볼 때 해당 업무만을 지정하여 연동 지원본부에 요청하더라도 합법임.
  - 또한, 공정거래위원회 보도자료에 따르면, 연동 지원본부의 정상 운영에 필요한 인력과 재원은 2024년부터 확보될 예정이기에 현재 가능한 업무부터 시범 개시하였다고 발표한 점을 고려할 때 향후 연동 지원본부에서 법령에서 정한 모든 업무로 역할이 확대될 것으로 예상되며 이에 따라 기준지표와 관련한 사항도 개발할 것으로 보여 단기적 문제에 국한될 수도 있음.

62) 공정거래위원회, "하도급대금 연동 확산 지원본부 시범운영 개시", 2023.10.30. 보도자료 참조.

- 허나 건설공사의 특성을 고려한 원재료 가격의 기준지표 개발을 위해서는 건설산업에 이해가 밝은 전문기관이 연동 지원본부로 지정되고 상당 기간 운영이 되어야지만 상기 문제점을 해소할 것으로 예측되기에 관련 법에 의해 전담 기관으로 설립된 전 산업 대상의 한국공정거래조정원만으로는 이러한 문제가 장기 존치할 가능성이 큼.

(5) 연동제 미적용 합의 시 원도급자 일방의 피해 발생 우려

- 2장에서 살펴보았듯이 「상생협력법」과 「하도급법」 및 하위법령에서는 연동제 적용 예외 요건에 대해 〈표 24〉와 같이 규율하고 있음.
  - 다만, 위·수탁 기업(원·하도급자) 간 연동제 미적용을 합의하는 경우와 관련하여 미연동 합의가 가능한 구체적인 해당 요건을 열거식으로 구체적으로 제시하고 있는 것은 아님.

〈표 24〉「상생협력법」과 「하도급법」(하위법령 포함)에서 규율하고 있는 연동제 적용 예외 요건

상생협력법(제21조제3항 각호) 및 시행령(제14조제3항 및 제4항)	하도급법(제3조제4항 각호) 및 시행령(제3조제3항 및 제4항)
• (예외 사유 ①) 위탁기업이 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업에 해당하는 경우 • (예외 사유 ②) 수탁·위탁거래의 기간이 90일 이내(거래 관행 등 거래의 특성을 고려하여 중소벤처기업부장관이 달리 정하여 고시하는 경우에는 그에 따른 기간)인 경우 • (예외 사유 ③) 납품대금이 1억원 이하(거래관행 등 거래의 특성을 고려하여 중소벤처기업부장관이 달리 정하여 고시하는 경우에는 그에 따른 금액)인 경우 • <u>(예외 사유 ④) 위탁기업과 수탁기업이 납품대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우</u>	• (예외 사유 ①) 원사업자가 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업에 해당하는 경우 • (예외 사유 ②) 하도급거래 기간이 90일 이내(거래 관행 등 거래의 특성을 고려하여 공정거래위원회가 달리 정하여 고시하는 경우는 그에 따른 기간)인 경우 • (예외 사유 ③) 하도급대금이 1억 원 이하(거래 관행 등 거래의 특성을 고려하여 공정거래위원회가 달리 정하여 고시하는 경우는 그에 따른 금액)인 경우 • <u>(예외 사유 ④) 원사업자와 수급사업자가 하도급대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우</u>

- 이의 대안으로 연동제 주무부처인 중소벤처기업부와 공정거래위원회에서는 FAQ를 통해 더 자세히 원·하도급자 간 연동제 미적용 합의 시 적법하게 인정될 수 있는 범위와 절차를 규정하고 있음. 연동제 적용 예외 요건 중 〈표 24〉의 예외 사유 ①, ②, ③에 해당할 경우는 연동제 미적용과 관련한 취지와 그 사유를 서면 기재하지 않을 수 있으나, 원·하도급자 상호 간 미연동 합의 시(예외 사유 ④)에는 취지와 사유를 서면 기재하도록 규정하고 있음.

Q. 하도급법 제3조제4항 각호의 예외 사유에 해당하는 경우에도 "하도급계약"일 경우 동법 제3조제2항제3호의 연동에 관한 사항을 약정서에 필수로 적어야 하는지?

A. 하도급거래에서 하도급대금의 10% 이상을 차지하는 주요 원재료가 있는 경우에도 하도급법 제3조제4항의 각 호의 예외 사유로 어느 하나에 해당하는 경우 동법 제3조제2항제3호의 하도급대금 연동에 관한 사항은 적지 않을 수 있습니다.

- 다만, **제3조제4항제4호의 예외 사유(미연동합의)에 해당할 경우**에는 **연동하지 아니한다는 취지와 그 사유를 약정서에 분명하게 적어야 합니다**.
- 참고로, 주요 원재료가 없거나 하도급법 제3조제4항 각 호의 사유에 따라 연동제 적용 대상이 아닌 경우에도 하도급법 제3조제2항제3호 이외의 제1호에서 2호 및 4호의 사항을 적은 하도급거래에 관한 약정서는 수급사업자에 발급하여야 합니다.

또한, FAQ에서는 하도급자가 연동에 필요한 최소한의 원가 정보조차 제공하지 않거나, 객관성이 부족한 자료를 원도급자에 제공하는 경우 하도급자의 영업비밀 침해 등의 사유로 인한 미연동 합의를 할 수 있다고 제시하고 있음.

Q. 연동 대상 원재료의 경우 '물품 등의 제조에 사용되는 원재료로 그 비용이 하도급대금의 10% 이상인 원재료'라고 되어 있는데 수급사업자가 원재료가 하도급대금에서 차지하는 구체적 비율을 공개하지 않거나 차지하는 비율의 근거를 제시하지 않고 주장만 하는 경우, 연동대상 원재료가 없는 것으로 간주 가능한지?

A. 주요 원재료에 해당하는지 여부는 객관적 자료를 바탕으로 원·수급사업자 간 상호 신뢰 속에 협의를 진행해야 합니다.

- 원사업자는 연동에 관한 사항을 약정서에 적기 위하여 수급사업자에 필요 최소한의 원가정보 등을 요구할 수 있습니다.

A. **수급사업자가 연동에 필요한 최소한의 원가정보 조차 제공하지 않거나, 객관성이 부족한 자료를 원사업자에 제공하는 경우 수급사업자의 영업비밀 침해 등의 사유로 인한 미연동 합의를 할 수 있습니다**.

- 그러나, 주요 원재료가 존재함에도 존재 여부를 알 수 없다는 사유(자료 미제출)로 연동 대상 원재료가 없는 것으로 간주할 수 없습니다.

허나 만약 건설공사 원·하도급자 간 적법한 절차를 통해 연동제 적용 배제 합의(서면)가 이루어졌더라도 만약 하도급자의 변심과 원도급자의 위법행위 의도와 관계없는 합의 과정에서의 빌미 제공(〈표 25〉 참조) 등으로 원도급자의 불공정행위(우월적 지위 남용) 위반 사항으로 공정거래위원회 등 관계 기관에 신고된 경우 원도급자의 불필요한 피해 발생이 우려됨.

- 물론 신고 후 처리 과정을 통해 원도급자의 위법행위가 없다고 결정되어 최종 피해 발생이 없을 수는 있을 것이나, 그 과정에서 소명 절차 및 무혐의 처분에 상당 기간 기일이 소요됨이 불가피하고

이와 연관된 유·무형의 인적·금전적 손해 발생과 당해 사업의 하도급계약 지연에 따른 지체상금 발생 등 추가적인 피해 발생이 불가피함.

- 특히 연동제 위반에 대한 신고가 무혐의로 결정되더라도 허위·보복 신고에 대한 하도급자의 처벌 규정이 부재하므로 악의적 신고 시 피조사업체인 원도급자는 자료 제출·조사 등으로 기업 활동의 마비가 예상됨.

〈표 25〉 건설공사 원·하도급자 간 연동제 합의 시 예상되는 원도급자의 위법행위 의도와 관계없는 위반 사례

• 연동제 적용 여부 협의 시 하도급 영업담당자의 개인적 일탈로 인해 거짓 자료를 제출하고 이를 근거로 연동하지 않기로 합의한 경우 • 하도급 퇴사 직원이 근무 당시 실수로 인해 오류가 있는 자료를 제출하고 이를 근거로 연동하지 않기로 합의하였으나, 해당 직원이 퇴사한 뒤 신고되어 사실관계 확인이 곤란한 경우 • 하도급자가 주요 원재료 비용을 과소 계상하여 계약을 체결하고 이후 객관적인 자료 없이 원재료 가격 상승을 주장함에 따라 해당 원재료를 사급자재로 전환한 경우 • 하도급 입찰 시 입찰참가자에게 주요 원재료 내역을 제출토록 요구하였고, 공고된 낙찰자 선정 기준에 따른 것이 아닌 입찰업체 중 가장 가격변동 리스크가 적은 업체를 선정하여 계약한 경우 • 주요 원재료 중 가격이 하락하는 원재료에 대해서는 자료 미제출 등 비협조적인 반면, 가격이 상승하는 원재료에 대해서만 협조적인 하도급자의 선택적 행태를 이유로 증액을 거절한 경우 • 최초 계약 시 하도급 계약기간이 90일 이내이거나 계약 금액이 1억원 이하라는 이유로 연동에 관한 사항을 기재하지 않았으나, 이후 계약기간 또는 금액이 변경되어 연동제 적용 대상임에도 변경계약 시 연동사항 기재 의무 발생 여부를 누락하여 연동제 합의가 이루어지지 않은 경우

자료 : 대한건설협회 건의 자료[하도급법 시행령 개정 입법예고(2023.7.26.)안에 대한 의견] 일부 참조 및 재구성

이와 반대로 원도급자에 의한 하도급자의 피해 발생 또한 가능함. 일례로 원도급자는 연동제 합의 시 하도급자에게 객관성이 입증된 원가 정보 제공을 빌미로 광범위한 자료 제출을 요구하거나 추가적인 자료를 계속적으로 요구하는 등 연동제 합의 과정에서 원도급자 일방에 유리한 합의가 될 수 있도록 우월적 지위를 남용할 수도 있을 것임.

이는 상술한 바와 같이 미연동 합의와 관련한 구체적인 판단 기준을 관련 법령이나 행정규칙을 통해 규율하고 있지 않기 때문임. 즉, 미연동 합의 조건에 대한 모호성으로 인해 분쟁 발생 등 부작용이 예상됨.

- 둘 이상의 당사자의 의사가 일치함을 의미하는 '합의'와 관련하여 「하도급법」에서는 거래상 지위 남용 여부에 따라 법 위반 판단이 이루어지고 이때 거래상 지위 남용 행위의 개념이나 판단 기준이 모호하므로 관련 법령을 통해 구체적 규율이 이루어지지 않았다면 상당 기간 소송을 통해 관련 판례가 축적되는 기간까지 불필요한 분쟁 발생이 이루어질 수밖에 없음.

(6) 연동제 위반 시 벌점 부과 및 처벌 수준의 적절성 논란[63]

- **현재 「상생협력법」과 「하도급법」은 법 이행의 강화를 위한 벌점제도를 운영하고 있고 연동제 위반행위 또한 벌점 부과의 대상임.**

- **이때 연동제 위반행위와 관련한 벌점 부과는 〈표 26〉과 같은데 양 법의 연동제 위반에 따른 벌점은 서로 상이함(〈표 26〉은 이 외 타 건설 관련 법령에서 규정하고 있는 벌점 부과 내용을 포함하여 기술함).**
  - 「상생협력법」의 경우 해당 법률에서 규정하고 있는 여러 위법행위에 대해 △분쟁조정 요청을 받아 시정권고·시정명령 처분이 내려진 경우에는 1.5점, △중소벤처기업부의 주기적 조사 후 개선 요구한 경우와 시정명령 처분에는 2.0점, △개선요구·명령 및 시정명령을 미이행하여 공표 처분된 경우에는 3.1점, △납품대금 조정 운영계획 제출에 따른 벌점 경감을 받은 후 그 이행계획을 미이행한 경우 또는 보복행위 시에는 5.1점을 부과하도록 규율 중임.
  - 반면, 「하도급법」의 경우 법 제3조제5항[64]을 위반하여 거래상 지위를 남용하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 같은 조의 적용을 피하려는 행위를 한 경우(탈법행위)에는 시정조치의 유형과 관계없이 일괄 3.1점을 부여하도록 규율하고 있음.
  - 또한, 이에 더해 원도급자가 탈법행위로 연동제 적용을 피하였고 이때 원·하도급자 간 미연동 합의를 한 경우에는 더욱 과중한 벌점인 5.1점을 부여하고 있으며, 이러한 탈법행위 외 경고, 시정권고 등 시정조치 유형별로 0.25점에서 2.5점을 부여하도록 규율 중임.

- **또한, 〈표 26〉에서 살펴볼 수 있듯이 「상생협력법」과 「하도급법」의 경우 벌점 누적에 따른 행정처분도 규율하고 있는데 양 법 모두 5점 초과 시 입찰참가자격 제한을, 10점 초과 시 영업정지를 하도록 규율하고 있음.**

- **이러한 벌점 부과 내용과 벌점 누적 시 처벌 규정을 종합해 보면, 연동제 관련 위법행위 시 벌점 부과 수준과 이에 따른 처벌이 매우 과도하다고 판단됨.**
  - 건설산업의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 「상생협력법」보다는 대부분 「하도급법」에 우선 규율을 받음.
  - 이에 「하도급법」에서 규율하고 있는 연동제 위법 사항에 대한 내용을 살펴보면, 「상생협력법」 대비 동일 법 위반행위 시 더욱 가중한 처벌이 이루어지도록 규율되어 있음.

63) 본 절은 대한건설협회 건의 자료〔하도급법 시행령 개정 입법예고(2023.7.26.)안에 대한 의견〕을 기반으로 추가 수정 기술함.
64) "⑤원사업자는 하도급대금 연동과 관련하여 하도급거래에 관한 거래상 지위를 남용하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 이 조의 적용을 피하려는 행위를 하여서는 아니 된다."

〈표 26〉 건설 관련 주요 법령상 벌점제도 비교

구분	상생협력법령	하도급법령	건설산업기본법령	건설기술 진흥법령
벌점별 위반행위	• 5.1점 – 위법행위+미연동합의 – 보복행위 – 하도급대금 조정제도 운영계획 미이행	• 5.1점 – 위법행위+미연동합의 – 다음 행위(이하 '중대한 행위')로 고발 처분 시 · 부당 하도급대금 결정 · 부당 감액 · 기술자료 유용 · 보복행위		
	• 3.1점 – 공표 처분된 경우 – 연동 위법행위 (미연동합의 外) • 1.5~2점 – 개선요구, 시정권고 등 시정조치 유형별로 상이	• 3.1점 – 연동 위법행위 (미연동합의 外) • 3점 – 중대한 행위 外로 고발 처분받은 경우 • 2.6점 – 중대한 행위로 과징금 처분받은 경우 • 0.25점~2.5점 – 경고, 시정권고 등 시정조치 유형별로 상이	• 3점 – 하수급인 관리의무 미이행(지시·공모) – 산업재해 발생 사실 은폐를 교사·공모 • 2점 – 안전보건조치 미이행 • 0.5~1.5점 – 기타 위반행위	• 부실 내용에 따라 벌점 상이 – 사안별로 최대 3점 [예시] · 가설구조물의 설치 불량으로 건설사고가 발생한 경우 (3점) · 가설구조물의 설치 불량으로 보수·보강이 필요한 경우 (2점)
벌점에 따른 불이익	• 5점 초과 – 입찰참가자격 제한	• 4점 초과 – 상습위반사업자 명단 공표 (시정조치 3회 이상) • 5점 초과 – 입찰참가자격 제한 • 10점 초과 – 영업정지 (건설산업기본법에 따른 건설업 한정)	• 5점 초과 – 과태료 (500만원 이내) • 10점 초과 – 영업정지(6개월 이내) 또는 과징금	• 0점 초과 – PQ 신인도 감점 (발주기관별, 벌점별 감점점수 상이) • 20점 이상 – 입찰참가자격 제한 • 1점 이상 – 선분양 제한 (용도별 선분양 제한 시기 상이) • 15점 이상 – 시공능력평가액 감액

주 : 밑줄(__)의 경우 연동제 위반행위 시 벌점 부여 및 처분 가능 사항

- **보다 구체적으로 그 내용을 살펴보면, 양 법에서는 연동제 위법행위 시 처분받은 시정조치와 상관없이 벌점 3.1점 또는 5.1점(미연동 합의 시)을 부과함에 따라 1~2회 위**

반으로 입찰참가자격 제한(5점) 및 영업정지(10점) 기준을 초과하게 되므로 사실상 위반자가 시장에서 퇴출당하는 원·투 스트라이크 아웃제이기 때문임.

- 고의성, 피해 정보 등에 대한 고려 없이 일률적 입찰참가자격 제한과 영업정지는 「헌법」상 비례의 원칙에 위배된다고 판단됨.
- 또한, 개인 일탈 등 회사 책임이 크지 않거나 고의성이 짙지 않고 원재료 가격 하락 등 하도급자의 실제 피해 정도가 경미한 경우에도 시장에서 원도급자를 퇴출시키는 것은 책임주의에 위배됨.
- 물론 「국가계약법」과 「지방계약법」에서 규율하고 있는 입찰참가자격 제한은 책임주의 원칙에 따라 법인 면책 규정을 도입하고 있어 연동제 위반 시에도 이의 적용이 가능하기에 입찰참가자격 제한에 해당하지 않을 수 있으나 이의 (해당 행위의 방지를 위해 상당한 주의와 감독을 게을리하지 않았다는) 소명과 인정이 쉽지 않다는 점을 고려할 때 단 한 번의 위반으로도 입찰참가자격 제한이 이루어지는 과중한 처벌이란 점을 고려해야 할 것임.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 **제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한 등)** ① 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 "부정당업자"라 한다)에게는 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 제한하여야 하며, 그 제한사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 부정당업자의 입찰 참가자격을 제한하여야 한다. 1.~4. 〈생 략〉 5. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 또는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 위반하여 공정거래위원회로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자
국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 **제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한)** ③ 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 "부정당업자"라 한다)에 대해서는 즉시 1개월 이상 2년 이하의 범위에서 입찰참가자격을 제한해야 한다. **다만, 부정당업자의 대리인, 지배인 또는 그 밖의 사용인이 법 제27조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여 입찰참가자격 제한 사유가 발생한 경우로서 부정당업자가 대리인, 지배인 또는 그 밖의 사용인의 그 행위를 방지하기 위해 상당한 주의와 감독을 게을리하지 않은 경우에는 부정당업자에 대한 입찰참가자격을 제한하지 않는다.** 1. 〈생 략〉 2. **법 제27조제1항제5호 또는 제6호에 해당하는 자**

이뿐만이 아니라 연동제 적용은 전(全) 산업에 걸쳐 규율되는 내용임에 반해 벌점에 따른 불이익(입찰참가자격 제한 및 영업정지)은 사실상 건설산업에만 국한된다는 점을 고려할 때 형평성 문제 또한 발생함.

- 입찰참가자격 제한은 공공조달에만 적용되기에 산업으로는 공공조달에 참여하는 일부 제조업과 건설산업이 주된 대상이 될 수밖에 없음.[65]

- 더욱이 「하도급법」에서 제시하고 있는 벌점 누적에 따른 영업정지는 「건설산업기본법」에 따른 건설업(종합건설업 및 재하도급이 존재하는 극히 일부 전문건설업)만을 대상으로 하고 있다는 점을 고려할 때 유사 공사업(전기공사업, 정보통신공사업, 소방시설공사업 등)과의 형평성 문제가 발생할 수밖에 없는 가혹한 처벌이라 판단됨.

> **하도급거래 공정화에 관한 법률 시행령**
>
> **제17조(벌점 부과기준 등)**
>
> ② 법 제26조제2항에서 "대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우"란 별표 3제1호라목에 따른 누산점수가 다음 각 호의 구분에 따른 점수를 초과하는 경우를 말한다.
>
> 1. 입찰참가자격의 제한 요청 : 5점
> 2. **「건설산업기본법」 제82조제1항제7호의 사유에 따른 영업정지 요청 : 10점**

- 이뿐만이 아니라 건설산업의 업종을 함께 고려해 보면, 토목공사업 또는 토목건축공사업 면허를 보유한 종합건설기업 중 토목공사의 사업 비중이 절대적인 일부 기업에게는 입찰참가자격 제한 및 영업정지는 폐업에 이르게 할 정도의 강력한 파괴적 처분임에 반해 공공공사 참여가 적고 민간공사를 주로 수행하는 건축공사업 면허 보유 사업자와 토목건축공사업 중 민간공사를 주로 참여하는 기업의 경우 실질적 효력이 미흡하다는 점 또한 처벌의 실효성과 형평성에 대한 문제 지적이 가능함.

- 이 외에도 건설산업의 기업 규모별 수주 규모를 고려할 때도 문제임. 〈표 27〉과 같이 현재 중규모 건설기업의 경우 대기업 대비 공공공사의 의존 비중이 상대적으로 높아 연동제 위반에 따른 처벌 시 피해가 클 수밖에 없어 중소기업의 보호·육성이라는 「상생협력법」과 「하도급법」의 취지에 배치된다고 볼 수 있음.

〈표 27〉 종합건설업 기업 규모별 공공공사 의존도(2021년 수주실적 기준)

(단위 : 건, 조원, %)

기업 규모	계약 건수 기준			계약금액 기준		
	공공공사 (A)	민간공사 (B)	공공공사 비중 [A/(A+B)]	공공공사 (C)	민간공사 (D)	공공공사 비중 [C/(C+D)]
30인 미만	24,137	44,863	35.0%	17.2	42.4	28.9%
30~49인	2,659	3,168	45.6%	4.1	6.4	38.7%
50~99인	1,483	1,404	51.4%	3.8	8.5	30.7%
100~299인	1,101	1,120	49.6%	4.1	16.6	19.7%
300~499인	261	369	41.4%	2.2	8.1	21.5%
500~999인	269	183	59.5%	2.1	5.7	27.3%
1,000인 이상	463	467	49.8%	6.6	40.6	14.0%
합 계	30,373	51,574	37.1%	40.0	128.3	23.8%

주 : 공공공사는 정부기관, 지방자치단체, 공공단체, 공기업 발주 공사의 합계
자료 : 대한건설협회(2022), 종합건설업 조사(검색일 : 2023년 11월)

65) 물론 용역 및 농수산식품 등 타 산업 또한 공공조달에 참여하고 있으나, 해당 산업은 재료비의 개념 또는 하도급(위·수탁거래)이 없어 사실상 연동제 적용 대상 산업이 아닌 점을 고려할 때 그러함.

- **〈표 26〉을 통해 살펴볼 수 있듯이 「하도급법」과 「상생협력법」에서 부과하고 있는 벌점의 경우 연동제 위법행위(미연동 합의 시 5점 연동 합의 시 3.1점)에 대해 그 외 중대한 행위 위반과 동일(5점) 또는 중대한 행위 위반 외 위법행위로 고발 처분받은 경우(3점)보다 강력하게 처벌하고 있으나 죄질을 고려 시 동일 또는 그 이상의 벌점을 부과하는 것이 적정한지에 대한 검토도 필요하다고 판단됨.**
  - 현행 「하도급법」에서는 연동제 위법행위 외 중대한 행위 위반인 경우를 제외한 위법행위(예 : 공정위 시정조치에 따라 하도급대금 등을 하도급자에게 지급한 후 이를 회수하거나 하도급대금에서 공제하는 등의 방법으로 환수하는 행위 등)에 대해 벌점 3점을 부과하고 있는데 이는 보복행위, 부당감액 등 중대한 행위 위반보다 죄질을 상대적으로 약하다고 보기 때문임.
  - 「하도급법」 위반 시 고발 조치, 시정명령, 시정권고, 경고 등 위반의 죄질과 경중에 따라 차등하여 행정처분이 이루어지고 있고 이와 연계하여 벌점 체계가 마련되어 있음에도 불구하고 연동제만 행정처분의 종류와 관계없이 일괄 상향된 벌점을 부과하는 것은 부적절하다고 판단됨.

- **이 외에도 동일하게 누계 벌점에 따라 입찰참가자격 제한·영업정지 처분이 이루어지는 타 법령과의 비교 시에도 현저히 불합리한 체계로 구성되어 있다는 점 또한 고려하여야 할 것임.**
  - 〈표 26〉과 같이 「건설산업기본법」의 경우 산업재해 사실 은폐의 교사공모 등 피해 정도 및 고의성이 상당한 행위임에도 1회 위반 시 3점에 그쳐 동일 위반행위 4회에 이르러서야 영업정지 처분에 해당함. 이마저도 국토교통부가 동기 등을 고려하여 금전벌인 과징금으로 처벌할 수 있음.
  - 이뿐만이 아니라 「건설기술 진흥법」의 경우 부실시공 1건당 최대 3점씩 부과하고 있으나, 입찰참가 제한 기준이 20점으로 매우 높아 여러 번 위반해야지만 제한됨. 건설공사의 경우 연동제 위반행위나 부실시공이나 같은 단위 사업(프로젝트)을 기준으로 이루어진다는 점을 고려할 때 연동제 위반에 따른 벌점 부과는 타법과 비교 시 매우 과도하다고 볼 수 있음.

- **설상가상 연동제는 이제 막 도입된 제도이므로 타 규제와 달리 여러 혼선의 발생이 예상되고 이미 관련 질의 또한 많아 주무부처에서는 여러 번에 걸쳐 FAQ까지 만들고 있는 점을 고려할 때 시행 시부터 강력한 처벌 규정 운영이 적합한지에 대한 고려도 필요함.**
  - 법규를 정면으로 위반하지는 않았지만 법망을 교묘히 빠져나가는 것을 의미하는 탈법행위는 강행규정에 대한 해석 및 유추의 일정한 한계를 해소하고자 발생하는데, 특히 관련 법규가 제·개정되어 행위 유형이 아직 구체화되지 않아 법 위반에 대한 예측 가능성이 부족한 시점에 빈번히 발생하는 특성을 보임.
  - 이로 인해 피규제자인 기업은 해당 기간 법 위반에 대한 예측 가능성이 떨어져 고의 여부와 관계없

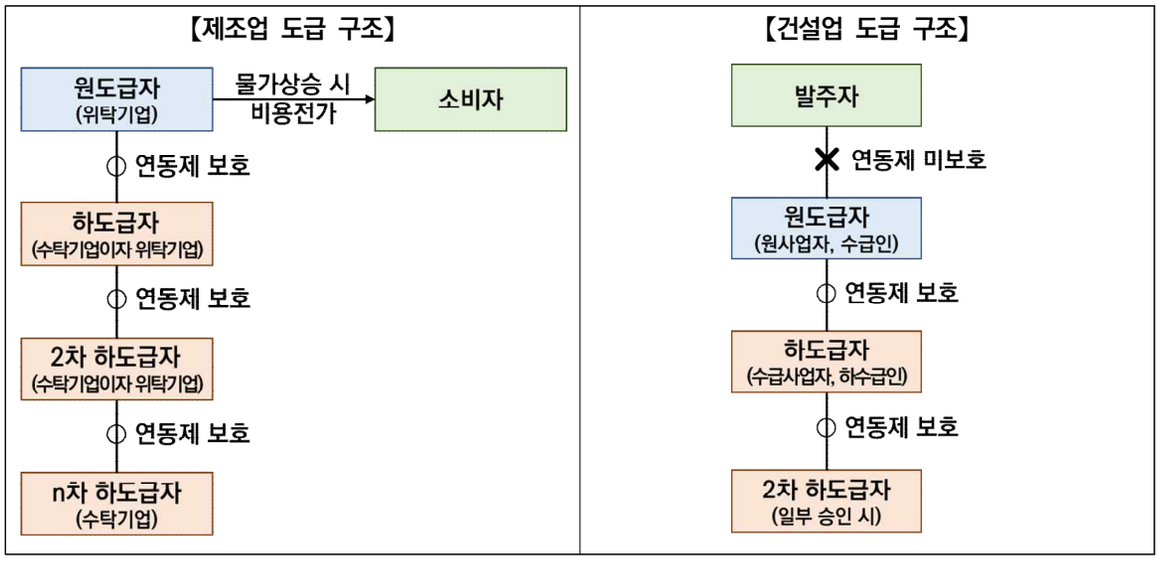
이 범법자가 될 여지가 있는데 단 1회만 위반한 업체를 모두 시장에서 퇴출시키게 되면 폐업 등 산업의 진흥에 저해되는 경우가 발생할 수 있다는 점을 현시점 함께 고려하여야 한다고 판단됨.

Ⅳ 연동제 시행에 따른 건설업 피해 최소화 방안

- 3장을 통해 지금까지 살펴본 납품대금(하도급대금) 연동제의 건설업 적용 시 문제점을 다시금 종합해 보면, 〈표 28〉과 같이 정리할 수 있음.
  - 물론 제도 도입 초기인 현시점 도출한 문제점이 산업 내 큰 영향을 주지 않을 수도 있으며, 밝혀내지 못한 새로운 문제점 발현 또한 가능할 것임.

- 제조업을 근간으로 설계된 연동제는 산업의 특수성이 도드라지는 건설업에 적용 시 적합지 않다는 점은 분명하기에(대표적 예시 〈그림 7〉 참조), 피해 최소화를 위해 시급히 건설산업 맞춤형 제도 개정과 산업 혼선 최소화를 위한 가이드라인 제공 확대 등이 이루어져야 한다는 점은 분명함.

〈그림 7〉 제조업과 건설업의 일반적 도급 구조와 물가인상 시 보호 범위 비교



주 : 도급 구조는 당해 사업 또는 위탁(원도급자) 세부 산업 유형별 상이할 수 있으나, 상기 그림은 일반적인 도급 구조를 기준으로 작성됨.

- 이에 본 고에서는 앞서 3장에서 도출한 연동제 건설업 적용 시 예상되는 문제점을 기준으로 다음과 같이 문제점별 개선 방안을 도출하였음.

〈표 28〉 납품대금(하도급대금) 연동제 시행에 따른 건설업 피해 최소화 방안(종합)-(1)

문제점	세부 내용	개선 방향	개선 필요 사항
주요 원재료의 개념 및 대상·범위 모호	연동제 적용 기본 단위(품목 또는 규격) 혼선	• (대안 ①) 건설공사의 경우 연동제 기준 단위를 '규격'으로 명확화 • (대안 ②) 원도급자가 '규격'을 납품단가 연동제 원재료의 단위로 합의 요청할 경우 이를 불공정 거래로 미인정 명확화	표준 연동계약서 가이드북 개정, 유권해석, 건설 분야 하도급대금 조정 가이드북 개정
	설치성 공종의 연동제 적용에 따른 분쟁 심화	• 물품구매·공사 구분발주 및 사급자재 전환 절차 안내 * 하도급자 자재 미구매 시 사급자재 전환 가능(불공정행위 미해당) • 건설산업기본법 및 타 공사업법 규정 경미한 공사에 대한 안내 강화	표준 연동계약서 가이드북 개정, 관련 협·단체 가이드라인 배포
	가설 자재 연동제 적용 관련 다툼 발생	• 대부분의 가설 자재 연동제 미해당 안내 강화	표준 연동계약서 가이드북 개정, 유권해석
	자재 운반비에 대한 연동제 적용 관련 분쟁 우려	• 자재 운반비 중 일부의 경우 연동제 해당 안내 명확화	FAQ 개정
하도급 내역에 대한 신뢰성 분쟁 심화		• 건설업에 적합한 연동제 합의 및 미합의 시 처리 절차 명확화 • 연동제 합의 지연 또는 하도급내역에 대한 원도급자 신뢰 문제 발생 시 단가 적정성에 대한 제3자 검증 절차 마련	「상생협력법」 및 「하도급법」 시행령 개정 표준 연동계약서 가이드북 개정, 하도급거래공정화지침 개정, 표준하도급계약서 또는 표준 연동계약서 개정
건설업 계약조건·특성 미고려로 인한 혼선 발생	하도급 내역서 부존재 시 연동제 적용 난해	• 하도급계약 체결(연동제 합의) 단계 하도급내역서 부존재 시 상호 합의를 통해 주요 자재 및 단가에 대해 규정하도록 절차 보완	「건설산업기본법」 또는 「하도급법」 시행령 개정, 표준하도급계약서 개정
	일반적 건설공사 대금 지급 절차와 연동제와의 차이로 인한 혼선 발생	• 일반적 건설공사 대금 지급 절차와 달리 연동제의 경우 원도급자 연동제 적용 여부 확인 의무가 부여되어 있다는 점에 대한 안내 강화	표준 연동계약서 가이드북 개정, 관련 협·단체 가이드라인 배포
		• 공공공사의 경우 전자적 대금지급시스템 내 연동제 조정 요건 발현 여부 자동 계상 및 알림 시스템 마련	하도급지킴이 등 전자적 대금지급시스템 개선

〈표 28〉 납품대금(하도급대금) 연동제 시행에 따른 건설업 피해 최소화 방안(종합)-(2)

문제점	세부 내용	개선 방향	개선 필요 사항
서면 기재 사항 관련 쟁점	건설업 특성을 고려한 연동·하도급대금 조정 산식 부재	• 기 지급 비용(선급금 및 기성금 지급분, 물가변동에 따른 하도급계약 금액 조정분) 공제 명확화 및 산식 제시	표준 연동계약서 가이드북 개정, 유권해석
	기준시점 관련 혼선	• 최초 기준시점 설정과 관련한 건설업 맞춤형 사례(대안) 제시 - 계약체결일이 원칙이나, 입찰공고일과 계약체결일이 상당 기간 소요되는 경우 입찰공고일, 수의계약 시 수의계약대상자 통보일 등 • 설계변경 등으로 연동제에 신규 편입되는 주요 원재료의 신규 단가의 경우 설계변경 계약 시점을 기준시점으로 적용 명확화	표준 연동계약서 가이드북 개정, 표준 연동계약서 개정
	하도급자의 입찰 금액 무용화	• 하도급자의 공격적(저가) 투찰 인정 필요에 따라 변동률 산정 시 기본적 하도급자 낙찰률 반영 명확화	표준 연동계약서 가이드북 개정, 유권해석
	건설업 적합 기준지표 부재	• 연동 확산 지원본부 건설업 주요 지표 정의 및 통상 적용 지표 제공 - 조달청 단가, LH 등 주요 공공 발주기관 일위대가 중 재료비, 표준시장 단가 중 재료비 등 • 건설업 적합 연동 확산 지원본부 추가 지정	연동 확산 지원본부 건설업 기준지표 설정 우선 추진, 연동 확산 지원본부 추가 지정
연동제 미적용 합의 시 불필요한 피해 발생 우려		• 미연동 합의와 관련 구체적 판단 기준과 절차 법규화 • 하도급계약 체결 시 부당특약 및 원도급자 부당 요구 부존재 확인서 제출 - 공공공사 감리 확인 및 발주청 제출 의무화, 민간공사 인·허가청 제출	「상생협력법」 및 「하도급법」 시행령 개정 「건설산업기본법」 개정
연동제 위반 시 벌점 부과 및 처벌 수준의 적절성 논란		• 연동제 위반 벌점 부과 합리화(「하도급법」) • 벌점 누적 시 영업정지 처분 철폐(「하도급법」)	「하도급법」 시행령 개정

Push & Pull

짧은 계도기간(3개월) 연장	원도급자 대상 연동제 준수 인증제 도입	적극적 유권해석 등 피해 최소화를 위한 행정지원 강화

1. 주요 원재료의 개념 및 대상·범위 모호 개선

(1) 건설공사 연동제 적용 기본 단위(품목 또는 규격) 명확화

- 연동제 시행에 따라 일선 건설기업이 겪는 가장 큰 혼선은 연동제 적용의 기준 단위와 관련한 사항일 것임. 즉, 주요 원자재의 품목과 규격 중 연동제 적용에 부합하는 적용 단위에 관한 판단의 차이인데 하도급자의 경우 보다 큰 단위인 '품목'을 원도급자의 경우에는 세부 단위인 '규격'을 기준으로 적용하고자 하는 데에 기인함.

- 물론 연동제는 기본적으로 규제의 성격을 띠고 있더라도 세부 운영 방법과 관련하여서는 원·하도급자 간 합의에 바탕을 두어 시행하는 것이기에 기준 단위 또한 기본적으로 계약당사자 간 합의를 통해 자유롭게 정할 수 있을 것임.

- 허나 건설공사 내역 체계가 기본적으로 △개별적인 규격을 기준으로 구성·운영되고 이러한 형태가 전 산업에 걸쳐 이미 정착되어 있는 점, △건자재의 경우 품목이 아닌 규격별 상이한 가격 체계가 형성되고 시장 내 통용되고 있는 점을 고려할 때 건설산업의 연동제 적용은 개별적인 물품 중 '규격'을 기준으로 하는 것을 원칙으로 명확히 정하는 것이 합당하다고 사료됨.

- 이에 다음과 같은 추가적인 연동제 운영 방법의 보완이 필요함. 우선 표준 연동계약서 가이드북 개정, 유권해석, 건설 분야 하도급대금 조정 가이드북 개정(공정거래위원회), 연동제 FAQ 보완 등을 통해 건설 분야의 경우 '규격'이 연동제 기본 단위임을 명확히 규정하여야 할 것임(〈표 29〉 및 〈표 30〉 참조).

〈표 29〉 건설공사 연동제 적용 시 '품목'과 '규격' 혼선에 대한 개선 방안(하도급법 연동제 FAQ 기준)-(1)

현 행	개 선 안
Q. 품목이 같으나 규격이 다른 원재료를 구매하는 경우 주요 원재료 산정 기준은?	Q. 품목이 같으나 규격이 다른 원재료를 구매하는 경우 주요 원재료 산정 기준은?
A. 동 약정은 <u>개별적인 물품을 기준</u>으로 하는 것이 원칙입니다. • 원재료의 경우 재질이 동일하고 규격만 다른 품목 등과 같이 어느 정도 공통적인 성격이 있는 경우에는 합산하여 주요 원재료 여부를 판단할 수 있습니다.	A. 동 약정은 <u>가격 기준이 서로 다른 개별 규격을 기준</u>으로 하는 것이 원칙입니다. • 다만, <u>품목이 동일하고 규격만 다른 물품</u> 등과 같이 어느 정도 공통적인 성격이 있고 <u>동일한 기준 지표 활용이 가능할 경우에는 품목을 기준으로</u> 주요 원재료 여부를 판단할 수 있습니다.

〈표 29〉 건설공사 연동제 적용 시 '품목'과 '규격' 혼선에 대한 개선 방안(하도급법 연동제 FAQ 기준)-(2)

현 행	개 선 안
Q. 품목은 다르나(철판 3㎜, 2㎜), 동일한 원재료(철)로 구성된 경우, 원재료의 비율은 품목을 기준으로 선정하는지, 또는 원재료인 철을 기준으로 산정하는지?	Q. 규격은 다르나(철판 3㎜, 2㎜), 동일한 원재료(철)로 구성된 경우, 원재료의 비율은 규격 또는 품목을 기준으로 선정하는지, 또는 원재료인 철을 기준으로 산정하는지?
A. 거래상대방, 거래기간, 주요 원재료 구성 등에 있어서 동일성이 크고 단지 크기, 규격 등 단순 가공 과정상 세분화된 물품 생산의 경우, 하나의 하도급 거래로 볼 수 있습니다. • 따라서, 품목은 다르나 단순한 두께 차이이고 성분(원재료)과 제조방법 등이 거의 유사한 물품 등에 대해 체결된 하도급계약의 경우, 전체 투입된 원재료 비용이 전체 하도급대금에서 차지하는 비율에 따라 연동의무 존재 여부가 결정될 것입니다.	A. 거래상대방, 거래기간, 주요 원재료 구성, 규격별 동일 기준 지표 활용 등 동일성이 크고 단지 크기, 규격 등 단순 가공 과정상 세분화된 품목 생산 및 납품의 경우 하나의 하도급 거래로 볼 수 있습니다. • 따라서, 규격은 다르나 단순한 두께 차이고 성분(원재료)과 제조방법, 규격별 별도 기준지표가 없고 품목별 동일한 기준 지표를 활용하는 유사 물품 등에 대해 체결된 하도급계약의 경우, 전체 투입된 원재료 비용이 전체 하도급대금에서 차지하는 비율에 따라 연동의무 존재 여부가 결정될 것입니다.

〈표 30〉 건설공사 연동제 적용 시 '품목'과 '규격' 혼선에 대한 개선 대안

표준 연동계약서 가이드북(공정거래위원회·중소벤처기업부)

3. 용어의 정의

2 연동 대상 원재료

참고	품목과 규격 중 연동 대상 주요 원재료 판단 근거

□ 수급사업자가 목적물 등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 사용할 원재료(천연재료, 화합물, 가공물, 중간재 등을 포함하되 이에 한정하지 않음)로서 그 비용이 하도급법 제2조제16항에서 정의한 주요 원재료(그 비용이 하도급대금의 10% 이상인 원재료)인 경우 연동제 적용 대상입니다.

□ 이때 중간재가 당해 하도급 공사의 원재료이며, 품목과 규격 모두가 당해 하도급계약의 원재료로 각각 공인된 기관에서 발표하는 기준지표가 존재하는 경우 규격을 기준으로 연동제 적용 대상을 결정하는 것이 원칙입니다.

□ 다만, 주요 원재료에 해당하지 않는 원재료 또는 규격이 아닌 품목을 기준으로 연동제를 적용하기로 당사자 간 합의하여 자율적으로 결정하는 경우 이를 기준으로 적용할 수 있습니다.

- 상기의 방법이 건설공사 연동제 적용 시 원·하도급자 간 잦은 혼선과 불필요한 분쟁 방지를 위해 가장 합리적인 방법으로 판단됨. 허나 타 산업과의 형평성을 고려할 때 품목과 규격의 구체적인 기준 설정 마련이 단기적으로 어렵다면, 원도급자가 '규격'을

납품단가 연동제 원재료의 단위로 합의 요청할 경우 이를 불공정 거래로 인정되지 않음을 명확히 할 필요가 있음.

(2) 설치성 공종의 연동제 적용 시 불필요한 피해 방지를 위한 안내 강화

- **설치성 공종의 경우 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 전체 하도급 총액에서 단일 원재료가 차지하는 비중이 높은 공종이기에 최초 하도급계약 시 주요 원재료의 가격의 적절성과 기준지표 설정에 대한 원·하도급자 간 분쟁 발생이 잦을 수밖에 없음.**

- **이때 원도급자의 경우 분쟁 발생 최소화를 위해 연동에 필요한 원가 정보요구를 적극적으로 시행하거나 설치성 공종의 주요 원재료를 원도급자가 직접 구매하여 하도급자에게 제공하는 무상사급 형태의 전환이 이루어질 것임.**

- **이 경우 원도급자는 고의 여부와 관계없이 복잡한 연관 제도로 인해 위법행위[67]를 할 가능성이 크며 이를 방지하기 위해 적극적 유관 제도 안내가 필요함.**

- **특히 물품구매와 공사의 구분발주 또는 하도급자 자재 구매 이전이라면 사급자재 전환이 가능하기에 이에 대해 관련 협·단체(예 : 대한건설협회)의 적극적 안내가 이루어져야 할 것임.**
  - 예를 들어 해당 자재 가격의 급등으로 하도급계약과 연동제 합의 이후 무상 사급자재 전환 시 원도급자의 불공정행위에 해당치 않기 위해서는 하도급자가 해당 원자재를 구매하기 이전 하도급계약의 변경과 연동제 합의서의 변경(또는 미연동 합의)이 완료되어야 하기에 이에 대한 상세 전환 절차 안내가 필요함.

- **이뿐만이 아니라 관련 법령에서 규정하고 있는 범위에 해당하는 단순 설치 공사(경미한 공사)의 경우 하도급자를 통한 시공 외 건설업(공사업) 면허 없이 원자재 납품업자가 직접 시공이 가능하기에 자재 제작·공급업자로 하여금 직접 설치하여 연동제 적용에서 배제될 수 있도록(사급자재 전환) 관련 협·단체의 구체적 안내가 필요함.**
  - 이때 경미한 공사의 범위는 〈표 31〉과 같이 관련 법령에 따라 상이하기에 이에 대한 명확한 안내가 이루어져 위법행위로 인한 불필요한 처벌 발생 예방이 필요함.

67) (예시) 하도급계약과 연동 합의 이후 자재 가격급등이 예상되어 미연동 합의 없이 원도급자가 기성금으로 원재료 가격을 일괄 선지급하는 경우 등.

〈표 31〉 관련 법령에서 규율하고 있는 경미한 공사의 범위-(1)

관련 법령	경미한 공사 범위
건설산업기본법 §9 동법 시행령 §8	• (종합공사) 1건 공사의 공사예정금액(사급자재 포함)이 5천만원 미만인 건설공사 • (전문공사) 1건 공사의 공사예정금액(사급자재 포함)이 1.5천만원 미만인 건설공사 * 단, 가스시설공사, 철강구조물공사, 삭도설치공사, 승강시설치공사, 철도·궤도공사, 난방공사 제외 • 조립·해체하여 이동이 용이한 기계설비 등의 설치공사 (당해 기계설비 등을 제작하거나 공급하는 자가 직접 설치하는 경우 한정)
전기공사업법 §3 동법 시행령 §5	• 꽂음접속기, 소켓, 로제트, 실링블록, 접속기, 전구류, 나이프스위치, 그 밖에 개폐기의 보수 및 교환에 관한 공사 • 벨, 인터폰, 장식전구, 그 밖에 이와 비슷한 시설에 사용되는 소형변압기(2차측 전압 36볼트 이하의 것으로 한정)의 설치 및 그 2차측 공사 • 전력량계 또는 퓨즈를 부착하거나 떼어내는 공사 • 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」에 따른 전기용품 중 꽂음접속기를 이용하여 사용하거나 전기기계·기구(배선기구 제외) 단자에 전선[코드, 캡타이어케이블(경질고무케이블) 및 케이블 포함]을 부착하는 공사 • 전압이 600볼트 이하이고, 전기시설 용량이 5킬로와트 이하인 단독주택 전기시설의 개선 및 보수 공사(단, 전기공사기술자 시행 한정)
정보통신공사업법 §3 동법 시행령 §4 과학기술 정보통신부 고시 제2017-7호	• 정보통신설비의 단말기, 차량용전화 등의 설치 또는 증설공사로서 다음 각목에 해당하는 경우 가. 「방송통신기자재등의 적합성평가에 관한 고시」 제3조에 따른 적합인증 또는 적합등록 대상 기자재 중 단말기의 설치 또는 증설 나. 「방송법」 제79조의 규정에 의한 중계유선방송·음악유선방송을 행하기 위한 유선방송설비의 개·대체(주전송장치 및 수신공중선계, 전송선로설비, 인입선을 포함한 구내전송선로설비 제외) 다. 개인용컴퓨터 및 프린터기등 주변기기의 설치 또는 증설 라. 차량용전화기 및 부대설비의 설치 또는 증설 마. 「방송법」 제9조제1항에 따른 일반위성방송사업자의 방송신호를 수신하기 위한 개별형 위성방송수신설비의 설치 • 무선통신설비의 이전·변경·증설 또는 대체 등의 공사로서 다음 각목에 해당하는 경우 가. 방송국연주소 조정장치의 변경 나. 방송국에 부수된 고정국 및 기지국의 무선기기의 대체 다. 육상이동국의 기기의 대체 또는 이전 라. 항공기국의 설비대체 또는 이전 마. 송신기의 주파수 변경 또는 주파수 추가(회로정수를 변경하지 않은 경우에 한함) 바. 초단파대 이상의 공중선의 대체(이동하는 무선국의 공중선에 한함) • 자기의 정보통신설비의 유지·보수공사로서 다음 각목에 해당하는 경우 가. 「정보통신공사업법시행령」 별표6의 기술계 정보통신기술자를 배치하여 자기의 정보통신설비를 유지·보수하는 경우 나. 「전파법」 제71조의 규정에 따라 무선종사자를 배치하여 자기의 정보통신설비를 유지·보수공사하는 경우 • 군 및 경찰의 긴급작전을 위한 공사로서 과학기술정보통신부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 공사

〈표 31〉 관련 법령에서 규율하고 있는 경미한 공사의 범위-(2)

관련 법령	경미한 공사 범위
	• 다음 각 목의 공사로서 「소프트웨어 진흥법」 제48조제2항에 따라 중소 소프트웨어사업자만 참여하는 공사[6회선 이상의 근거리통신망(LAN)선로설비공사는 제외] 가. 서버·백업장비·주변기기 등 전산장비의 설치공사 및 유지보수 나. 전산장비의 교체공사 다. 주전산장치의 성능향상을 위한 주변기기의 설치공사 라. 연면적 1천 제곱미터 이하의 건축물에 설치되는 공사로서 구내통신선로설비·방송설비·경비보안설비와 연계되지 아니하는 정보시스템 구축공사 마. 하드웨어구입비를 제외한 전체사업비 중 소프트웨어관련비(소프트웨어개발비·소프트웨어유지보수비·데이터베이스 구축비 등)의 비중이 80퍼센트 이상인 정보시스템 구축공사
문화재수리 등에 관한 법률 §5 동법 시행령 §4	• 문화재보호법 제2조제3항에 따른 지정문화재 및 동법 제32조에 따른 임시지정문화재의 가. 창호지, 장판지 또는 벽지를 바르는 행위 나. 벽화 및 단청이 없는 벽체나 천장의 떨어진 흙을 부분적으로 바르는 행위 다. 누수 방지를 위하여 극히 부분적으로 파손된 기와를 원형대로 교체하는 행위 라. 누수 방지를 위하여 지붕면적의 10분의 1 이하 또는 지붕면적의 20㎡ 이하를 기와고르기 하는 행위 마. 화장실을 기존의 형태로 보수하는 행위 바. 표지돌, 안내판, 경고판 등을 설치하거나 보수하는 행위 사. 잔디를 보충하여 심거나 깎는 행위 아. 기존 배수로 또는 기존 연못을 준설하는 행위 자. 보호 울타리의 부식된 부분을 기존의 형태로 보수하거나 도색하는 행위 차. 진입도로, 광장 등의 토사가 유실되거나 굴곡을 형성하는 경우 토사를 채우거나 면을 고르는 행위 카. 성곽이나 건물지 등 유적의 보존·관리를 위하여 잡목을 제거하는 행위 타. 기존의 전기·통신·소방·도난경보·오수분뇨처리 시설을 보수하는 행위 파. 기존 초과지붕을 이엉잇기 하는 행위 하. 기존 너와·굴피지붕의 지붕면적의 10분의 1 이하 또는 지붕면적의 20㎡ 이하를 기존의 형태대로 보수하는 행위 거. 일부 훼손된 바닥의 박석(薄石 : 평평한 돌), 포방전(舖方塼 : 바닥에 까는 네모난 전돌) 또는 전돌(塼乭 : 흙으로 구워 막는 벽돌)을 교체하거나 바로잡는 행위 너. 관련 분야 전문가의 지도를 받아 식물의 보호를 위하여 실시하는 긴급한 병충해의 방제 또는 거름주기 더. 자생 초화류(草花類)를 심는 행위 러. 문화재의 경관을 해치는 말라 죽은 나무나 가지를 제거하는 행위 머. 그 밖에 문화재청장이 현상 유지 및 관리를 위하여 필요하다고 인정하여 고시하는 행위 • 지정문화재(임시문화재 포함)와 함께 전통문화를 구현·형성하고 있는 주위의 시설물 또는 조경과 시행령 제2조에 따른 시설물 또는 조경의 가. 경미한 문화재수리에 해당하는 행위 및 기존 시설물 내부를 정비하는 행위 등 * 단, 상기 경미한 공사 범위에 해당하더라도 주구조(主構造)가 철근콘크리트구조, 철골구조 또는 철골철근콘크리트구조에 해당하는 시설물의 경우 건설산업기본법에 따른 해당 분야의 종합건설업 수행 필요

(3) 가설 자재 연동제 적용 시와 자재 운반비 적용에 불필요한 분쟁 방지를 위한 안내 강화

- **앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 연동제 주무 부처인 공정거래위원회는 가설 자재의 경우 하도급 목적물의 시공에 직접적으로 사용되는 원재료가 아니기에 연동제 미적용 대상으로 해석하고 있다는 점을 고려하여 원칙적으로 가설 자재의 경우 연동제 적용 제외임을 명확히 건설공사 원·하도급자에 알려 불필요한 다툼 및 피해 방지가 필요함.**
  - 다만, 건설공사 원도급자가 전문건설업종인 구조물해체·비계공사업에게 비계설치만을 분리하여 하도급한 경우에는 가설 자재이더라도 해당 하도급의 목적물에 해당하기에 이때 비계가 하도급대금의 10% 이상을 차지하는 주요 원재료인 경우에는 연동제 적용 대상이기에 이를 명확히 구분하여 안내할 필요가 있음.
  - 즉, 동일한 비계설치 공종이더라도 철근콘크리트공사업의 부대 공종으로 비계설치 공종을 함께 하도급한 경우(비계설치 공종의 공사예정금액이 3억원 미만이고 비계설치 공종이 전체 하도급대금의 50% 미만인 경우에만 적법)[68]와 구조물해체·비계공사업에게 하도급한 경우 연동제 적용 대상 포함 유·무가 상이하다는 점을 명확히 건설공사 참여자에게 안내하여 불필요한 피해 방지가 필요함.
  - 하지만 당해 하도급 특성상 가설 자재가 연동제 적용 대상에 해당하더라도 가설 자재의 하도급자 구매 대상 가설 자재인지 임대(대여품) 가설 자재인지를 구분하여 하도급자 직접 구매 대상인 경우에만 연동제 적용 대상으로 보아야 할 것임.

- **이를 위해서는 공정거래위원회의 표준 연동계약서 가이드북 내 해당 내용의 상세 안내가 이루어져야 할 것이며(〈표 32〉 등), 이 외에도 원도급자의 협·단체인 대한건설협회의 가이드라인 내 해당 내용 구체적 명시 및 기타 홍보 수단(예 : 공문, 인터넷 게시) 등 다양한 채널을 활용한 안내가 이루어져야 함.**

- **다음으로 자재 운반비의 연동제 적용 대상 포함 여부 또한 가설 자재 문제와 유사하기에 이의 해결 방안 또한 동일하게 처리해야 한다고 판단됨.**

- **특히 자재 운반비의 연동제 적용 대상 포함과 관련하여 건설공사 자재 운반비의 경우 공정거래위원회의 해석과 달리(자재운반비는 자재비가 아닌 경비에 해당) 앞서 3장에서 살펴보았듯이 △자재비에 포함되는 경우 또는 △자재 운반비의 일부가 자재비에 해당하는 경우가 존재하기에 해당 비용의 경우 예외적으로 연동제 적용이 가능하다는 공정거래위원회 FAQ 개정이 시급히 이루어져야 할 것임(〈표 33〉 참조).**

68) 보다 구체적인 부대공사 판단 요령은 국토교통부고시 '건설공사 발주 세부기준' 제5조 및 [별표 1] 참조.

〈표 32〉 건설공사 가설자재비 연동제 적용 제외와 관련한 공정거래위원회 FAQ 개선안

현 행	개 선 안
Q. 목적물이 아닌 가설 자재의 경우(예 : 가설 교대용 H빔, 비계 및 동바리 등) 연동대상인지? A. "주요 원재료"란 하도급거래에서 목적물 등의 제조·수리·시공 또는 용역 수행에 사용되는 원재료를 의미합니다. • 위 비계나 거푸집은 제조에 사용된다고는 할 수 있으나, "재료"란 사전적으로 "물건을 만드는데 들어가는 것", 즉 물건의 일부를 구성하게 되는 것을 의미하기 때문에, 이들처럼 물품 등에 들어가지 않고 단지 사용될 뿐인 것들인 비계나 거푸집 등은 "원재료"에 해당한다고 보기 어렵습니다.	**Q. 목적물이 아닌 가설 자재의 경우(예 : 가설 교대용 H빔, 비계 및 동바리 등) 연동대상인지?** A. "주요 원재료"란 하도급거래에서 목적물 등의 제조·수리·시공 또는 용역 수행에 사용되는 원재료를 의미합니다. • 위 비계나 거푸집은 제조에 사용된다고는 할 수 있으나, "재료"란 사전적으로 "물건을 만드는데 들어가는 것", 즉 물건의 일부를 구성하게 되는 것을 의미하기 때문에, 이들처럼 물품 등에 들어가지 않고 단지 사용될 뿐인 것들인 비계나 거푸집 등은 "원재료"에 해당한다고 보기 어렵습니다. **다만, 건설위탁의 경우 동일한 가설 자재라도 하도급의 범위와 목적별 가설 자재가 주요 원재료에 포함되는 경우가 존재하기에 당해 하도급 목적물의 성격을 구분하여 판단하여야 합니다.** • **허나 만약 당해 건설위탁의 목적물 특성상 가설 자재가 주요 원재료에 해당한다고 하더라도 임대나 바이백(buy-back) 자재들의 경우 원재료의 최종적인 비용 부담 주체가 수급사업자가 아닌 원사업자라면, 수급사업자는 원재료의 가격 변동에 따라 재정적인 손실이 발생할 가능성이 낮으므로 연동제 적용에 해당하나도 보기 어렵습니다.**

〈표 33〉 건설공사 자재 운반비 연동제 적용 여부 관련 공정거래위원회 FAQ 개선안-(1)

현 행	개 선 안
Q. 운송업체의 유류비도 원재료에 포함되는지? A. 유류비는 일반적으로 경비에 해당하므로 원재료의 비용이라고 보기 어렵습니다.	**Q. 운송업체의 유류비도 원재료에 포함되는지?** A. 유류비는 일반적으로 경비에 해당하므로 원재료의 비용이라고 보기 어렵습니다. **다만, 건설위탁의 경우 건설기계 경비 산정과 관련하여 운반비를 재료비, 노무비, 경비로 구분 계상한 경우에는 이중 재료비(유류대 및 잡연료비)를 원재료의 대상으로 포함하여야 할 것입니다.** **하지만 통상 이 경우에도 전체 하도급대금에서 차지하는 유류비의 비중이 낮아(10% 미만) 연동제의 적용 대상에 해당하는 주요 원자재에는 해당치 않는 경우가 대부분이기에 이러한 개별 상황을 고려하여 판단하여야 합니다.**

〈표 33〉 건설공사 자재 운반비 연동제 적용 여부 관련 공정거래위원회 FAQ 개선안-(2)

현 행	개 선 안
Q. 물품을 납품할 때 소요되는 운반비도 연동제의 대상이 되는지? A. 일반적으로 운반비는 경비의 성격으로서 원재료의 비용이라고 할 수 없으므로 연동제의 적용 대상은 아닙니다.	Q. 물품을 납품할 때 소요되는 운반비도 연동제의 대상이 되는지? A. 일반적으로 운반비는 경비의 성격으로서 원재료의 비용이라고 할 수 없으므로 연동제의 적용 대상은 아닙니다. 다만, 재료의 구입 과정에서 해당 재료에 직접 관련되어 발생하는 운임으로 재료비에 포함되어 계상되어 있고 이를 경비로 분리하여 계상하기 어려운 경우에는 연동제의 적용 대상에 해당합니다.

2. 하도급 내역에 대한 신뢰성 분쟁 해소

- **연동제 관련 계약당사자인 원·하도급자 간 합의 지연 또는 합의 후 연동제 이행 과정에서의 관련된 분쟁 발생 최소화를 위한 제도 안전성 강화를 위한 노력이 다각적으로 이뤄져야 함.**

- **이 중 가장 중요한 것은 연동제 합의와 합의의 이행에 가장 근간이 되는 하도급자 제출 내역(입찰 또는 계약 시 제출)의 신뢰성 확보를 위한 절차의 보완일 것임.**

- **이와 관련하여 앞서 살펴보았듯이 연동제 특성상 하도급자는 연동제 적용을 통해 더 큰 이익 창출을 위해 자재비를 과소 계상하는 유인이 있기에 이와 관련한 분쟁 발생 최소화를 위해 연동제 합의 지연 또는 하도급 내역에 대한 원도급자 신뢰 문제 발생 시 단가 적정성에 대한 제3자 검증 절차를 보완적으로 마련할 것을 제안함.**

  - 그 방안으로는 「건설기술 진흥법」, 「건설산업기본법」, 「하도급법」, 「상생협력법」 등 관련 법률의 개정을 통해 해당 절차에 대한 원도급자의 권리와 하도급자 보호 방법, 제3자 검증의 주체와 위탁 또는 심의 절차 등을 제도로 규율하는 방안을 우선 고려할 수 있을 것이나 이는 입법부를 통해 해결해야 하는 사항이기에 상당 기간 여러 사회적 합의와 논의가 선행되어야 하는 점을 고려할 때 차선책일 것임.

  - 이에 그 대안으로 고려할 수 있는 것은 연동 계약이 하도급계약 또는 수탁·위탁거래약정인 점을 고려하여 업종별 표준하도급계약서 내 해당 절차를 마련하는 것을 검토할 수 있을 것이나 표준하도급계약서의 구속력은 하도급계약 체결 이후 발생하는 것이기에 계약체결 이전 원·하도급자 간 합의 과정에서 발생하는 단가 적정성에 대한 분쟁을 규율하기는 어려움.[69]

- 따라서 연동제 합의 과정 중 발생하는 분쟁 해소와 하도급자 제출 단가 적정성에 대한 제3자 검증 절차를 운용하기 위해서는 연동 지원본부에게 그 역할과 권한을 부여하는 것이 합당하다고 판단됨.
- 더욱이 「하도급법」 시행령 제6조의7 제5항6호 및 「상생협력법」 시행규칙 제5조의3 제1항6호에서는 주무부처로 하여금 연동 확산을 위하여 연동 지원본부의 사업을 별도로 정하여 고시할 수 있다고 규정하고 있기에 해당 내용을 법적 근거로 연동제 합의와 관련한 단가 적정성 제3자 검증을 연동 지원본부의 업무로 고시하기를 제안함.
- 이때 고시의 내용에는 △연동 지원본부의 사업 내용 중 단가 적정성 제3자 검증 사무 신설, △단가 적정성 제3자 검증을 위한 신청 및 처리 절차기한, △관련 업무 처리를 위한 수수료, △검증 신청을 위한 표준 서식 등이 포함되어야 할 것임.

이 외에도 하도급자가 제출한 하도급 내역서의 신뢰성 향상을 위해서는 수의계약과 경쟁입찰 시 제출한 입찰내역의 구속력을 인정하여야 하나 연동제의 경우 연동제에 적용되는 주요 원재료에 대해 입찰내역의 구속력(낙찰률)을 미연동하고 있어 이의 개선 방안은 후술할 건설업종에 적합한 연동 산식 마련을 통해 제안하고자 함.

3. 건설업 계약조건·특성 미고려로 인한 혼선 발생 문제 개선

(1) 하도급 내역서 부존재 시 연동제 적용 난해 해소

통상 건설공사 하도급계약은 하도급 내역서가 존재하지 않고 일정 단위당 계약이거나 산출내역 및 일위대가표 작성 없이 총액계약으로 체결된 경우가 다수임. 이 경우 연동제 적용이 어려운 경우가 대부분이기에 이러한 경우 해소 방안 마련이 필요함.

- 물론 공정거래위원회의 건설업종 표준하도급계약서에서는 하도급자로 하여금 산출(공사)내역서를 기획재정부 계약예규 양식에 맞추어 제출하도록 규율하고 있으나(제6조제1항), 법적으로 지켜야 할 하도급자의 의무 사항이 아니기에 내역서 미제출 시 이를 규율할 방법이 부재함.
- 이뿐만 아니라 기획재정부 계약예규 양식은 재료비 총액만을 기입하도록 규율되어 있기에 사실상 약식 내역에 그쳐 주요 원자재별 단가를 산출내역서로 파악하기는 불가능함.

이에 이 경우 하도급계약 체결(연동제 합의) 단계 하도급내역서 부존재 시 상호 합의를 통해 주요 자재 및 단가에 대해 규정하도록 절차 보완이 이루어진다면 연동제 적

69) 통상 하도급계약 체결 이전 원도급자와 하도급자의 관계를 규율하는 것은 입찰안내문을 통해 이루어지는데(단, 계약도서의 부속도서로 입찰안내문을 포함하는 경우에 한함) 표준하도급계약서와 달리 표준입찰안내문은 공공공사 외에는 부재한 상황인 점을 고려할 때 이를 통한 단가 적정성 검토 절차 마련은 어려운 상황임.

용이 가능할 것이기에 해당 방안을 제안함.

- 이를 위해 「건설산업기본법」 개정을 통해 해당 절차의 마련이 가장 명확한 방안일 것임. 하지만 법률에서 공사 내역서 부존재 시 도급 방법에 대해 규율하는 것이 산업 내 내역서 작성 불필요하다는 그릇된 인식이 전파될 수 있는 점과 더불어 앞서 살펴본 하도급 내역서 신뢰성 분쟁 해소 방안과 같이 입법을 통한 문제해결은 상당 기간이 소요된다는 점을 함께 고려할 때 다른 대안 모색이 필요함.
- 그 대안으로는 이미 공정거래위원회와 중소벤처기업부가 제공하고 있는 하도급계약에 부수(附隨)하여 활용하는 표준 연동계약서에서 '주요 원재료'와 주요 원재료별 '기준시점 원재료 가격'을 원·하도급자 간 합의를 통해 기입하도록 규율하고 있기에 이를 활용하여 하도급 내역서 미존재 시에도 연동제 적용이 가능함.
- 다만, 이를 위해서는 연동제 주무 부처에서 제공 중인 연동계약서 가이드북 및 FAQ 등에서 하도급자 제출 내역서가 미존재하는 경우 연동제 합의 과정에서 표준 연동계약서를 통해 상호 합의한 내용을 기준으로 연동제 적용을 추진하거나, 원도급자가 하도급자에게 내역서 제출을 요구하였음에도 불구하고 제출을 하지 않은 경우 미연동 합의 체결이 가능하다는 점을 명확히 규정하여 제공하여야 불필요한 혼선 및 분쟁 발생이 억제될 것임(〈표 34〉 참조).

〈표 34〉 하도급 내역서 부존재 시 연동제 적용 안내 내용(안)-(1)

표준 연동계약서 가이드북(공정거래위원회·중소벤처기업부)

4. 하도급대금 연동의 절차

1 표준 연동계약서의 작성

참고	수급사업자 제출 건설위탁 내역서 미존재 시 연동 합의 방법

□ 건설위탁의 경우 원·하도급자 간 체결하는 하도급 거래에서 수급사업자의 산출(공사)내역서 제출이 원칙입니다.

* (근거) 건설업종 표준하도급계약서 제6조제1항

- 이는 수급사업자가 입찰 과정 또는 계약체결 이후 착공 이전까지 산출(공사)내역서를 제출하여야지만 부당한 하도급대금의 결정 유무, 원도급자의 부당한 감액금지 위반 여부, 설계변경 및 공급원가 변동 등에 따른 하도급대금의 조정 등에 있어 수급사업자를 보호할 수 있는 근거 자료로 활용되기 때문입니다.

□ 허나 소규모 공사로 총액계약 또는 단위 면적당 단가로 하도급계약을 체결하여 별도 원·수급사업자자 간 서면으로 하도급 내역서 제출·확인이 이루어지지 않은 경우(하도급 내역서 미존재)에도 법에서 규정하고 있는 연동제 적용 제외 대상 범위가 아니라면 연동제 적용이 원칙입니다.

□ 이 경우 **원·수급사업자 간 공정한 합의를 통해 연동제 적용의 대상이 되는 주요 원재료와 주요 원재료별 단가 및 기준 지표 등 법에서 규정하고 있는 내용이 충실이 합의되고 표준 연동계약서 등 약정서를 통해 서면으로 교부되었다면 적법한 연동제 적용이 이루어졌다고 볼 수 있습니다.**

〈표 34〉 하도급 내역서 부존재 시 연동제 적용 안내 내용(안)-(2)

□ 또는 원사업자와 수급사업자 간 연동제 협의 과정에서 합의를 위해 원사업자가 수급사업자에게 하도급 내역서 제출을 요구하거나, 주요 원재료의 원가 정보 제공을 요구하였음에도 수급사업자가 이를 거부한 경우 이를 근거로 하도급대금 연동제 미체결 합의 또한 가능합니다. - 다만, 원사업자가 성실한 협의를 하였는지 또는 미연동 합의 과정에서의 협의의 경과, 내용, 방식 등을 종합 고려하여 위법행위 여부가 판단되기에 단순 수급사업자가 하도급대금 연동을 위해 필요한 원가 정보(내역서 포함)를 원사업자에게 지연 제공하거나 제공하지 않았다고 이를 근거로 연동제 미합의가 적법하다고 볼 수 없다는 점을 고려해야 합니다.

(2) 일반적 건설공사 대금 지급 절차와 연동제와의 차이로 인한 혼선 발생 최소화

- **앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 연동제 적용 이전 모든 건설공사의 대금 지급과 청구의 절차는 대금을 받고자 하는 자(채권자)가 대금을 지급해야 하는 자(채무자)에게 청구해야 지급하는 신청주의에 근거하여 운영되었음.**

- **허나 연동제의 경우 이러한 일반적 대금 지급 절차와 달리 하도급자의 신청 여부와 관계없이 원도급자가 연동제 조정 주기 때마다 가격조정 필요 여부를 확인하여 해당할 경우 조정 금액을 지급하여야 하기에 제도 운용 초기 상당 기간 원도급자의 과실 발생이 예상됨.**

- **이를 예방하고 불필요한 원도급자 처벌 최소화를 위해 다음 두 가지 방안에 대한 고려가 가능할 것임.**

- **첫째, 현행 공정거래위원회가 발간·배포한 '하도급대금 연동제 FAQ'에서도 해당 내용을 명확히 규정하고 있으나, FAQ의 특성상 연동제 적용 대상인 모든 원도급자가 이를 면밀히 검토하지 않는다는 점을 고려하여 〈표 35〉와 같이 '표준 연동계약서 가이드북' 내 해당 내용에 대해 명확히 명시해야 한다고 판단됨.**
  - 이 외에도 원도급자 관련 협·단체 가이드라인 등 다른 소통 창구를 통해서도 이를 비중 있게 다루어 원도급자의 정보 부족으로 인한 위법행위 최소화를 강구해야 함.

〈표 35〉 연동제 조정요건 충족 시 원도급자의 지급 의무 발생 안내 강화(안)

표준 연동계약서 가이드북(공정거래위원회·중소벤처기업부)
4. 하도급대금 연동의 절차
4 조정된 하도급대금의 지급

참고	수급사업자의 신청 행위가 없더라도 약정된 조정요건을 충족하면 조정된 하도급대금을 지급하여야 합니다.

□ 연동 약정은 계약서(약정서)에 기재된 조정요건, 조정 주기 등 하도급대금 연동에 관한 사항에 따라 별도의 신청 과정 없이 대금이 조정됨을 원칙으로 합니다.

□ 이 원칙에 따라 **수급사업자의 별도 신청 행위가 없더라도 약정상 조정요건을 충족하면 산식에 따라 그 조정된 하도급대금을 지급할 책무가 원사업자에게 부여**됩니다.

□ 동일 원칙에 근거하여 대금 조정의 요건으로 수급사업자의 신청 절차를 계약서에 규정하거나, 수급사업자의 신청이 없었다는 이유로 대금을 조정하지 않는 행위는 법 위반 가능성이 있기에 주의하여야 합니다.

둘째, 상기와 같은 원도급자 피해 최소화 방안을 마련하더라도 원도급자의 부주의 또는 제도의 이해 부족으로 인한 불필요한 위법행위 발생을 근절할 수는 없음. 이를 보완하기 위해 전자적 대금지급시스템 내 연동제 조정 요건 발현 여부에 대한 자동 계상 및 사업 참여자 알림 시스템 마련의 기능 구현을 제안함.

- 지난 2019년부터 하도급자, 건설근로자, 건설기계대여업자 등에 대한 대금 지급 시 조달청의 '하도급 지킴이'와 같은 「전자조달법」 제9조의2제1항에 따른 '전자적 대금지급시스템'[70] 사용을 의무화한 이후 현재까지 국내 대부분의 공공공사 현장은 해당 시스템 사용이 이루어지고 있음.[71]

- 더욱이 현재 국토교통부는 향후 전자적 대금지급시스템 사용 의무 대상 공사를 공공공사 전체와 50억원 이상 민간공사까지 단계적으로 확대하겠다는 계획을 발표(2024년 이후)[72]하였으며, 관련 법안[73] 또한 국회에서 계류 중임.

- 이와 같은 상황을 고려할 때 전자적 대금지급시스템 적용 의무 대상 공사는 향후 확대될 것이 자명함. 이러한 추세에 발맞추어 전자적 대금지급시스템을 통해 연동제 조정 요건의 확인과 조정 요건 해당 시 사업 참여자 알림 기능이 구현된다면, 연동제 조정 요건에 해당함에도 이를 과실로 누락 지급하는 경우가 원천 봉쇄될 것이기에 해당 위법행위로 인한 처벌의 획기적 감축이 가능함.

70) 계약상대자와 수요기관이 계약을 체결할 때 하도급에 관한 사항을 전자적으로 처리하거나 전자적으로 하도급 관리를 위하여 구축·운영하거나 이용하는 시스템(「전자조달법」 제9조의2제1항).
71) 2023년 11월 현재 1건 공사의 도급금액이 3천만원 미만인 공사와 공사기간이 30일 이내인 공사를 제외한 공공공사의 경우 전자적 대금지급시스템 사용이 의무화되어 있음. 「건설산업기본법」 제34조 및 동법 시행규칙 제28조제6항.
72) 국토교통부, 건설현장 불법하도급 100일(5.23.~8.30.) 집중단속 결과 및 불법하도급 근절방안, 2023.9.20. 참조.
73) 심상정 의원 대표 발의(2023.5.31.), 의안번호 제2122425호 참조.

- 다만 이를 위해서는 〈표 36〉과 같이 「전자조달법」 시행령 개정도 함께 이루어져야 할 것임. 이는 해당 법령을 통해 시스템이 구축해야 할 기능을 명시하고 있기 때문임.

〈표 36〉 전자적 대금지급시스템 내 연동제 관련 기능 구현을 위한 전자조달법 시행령 개정안

현 행	개 정 안
전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률 시행령 **제7조(하도급 관리의 전자적 처리)** ② 전자조달시스템은 다음 각 호의 기능을 포함해야 한다. 1. 다음 각 목에 따른 금액의 청구·승인 및 지급에 관한 기능 가. 수요기관의 장 또는 계약담당자와 계약을 체결한 자(이하 "계약체결자"라 한다)가 하수급인, 노무자, 자재·장비업자에게 지급하여야 할 금액 나. 하수급인이 노무자, 자재·장비업자에게 지급하여야 할 금액 **다. 〈신 설〉** 2. 제1호에 따른 청구·승인 및 지급에 대하여 수요기관의 장 또는 계약담당자가 실시간 확인할 수 있는 기능 3. 계약체결자가 「건설산업기본법」 등 관련 법률에 따라 수요기관의 장 또는 계약담당자로부터 하도급과 관련하여 받아야 할 승낙·확인 등의 전자적 처리에 관한 기능 4. 계약체결자가 「건설산업기본법」 등 관련 법률에 따라 수요기관의 장 또는 계약담당자에게 하는 통보의 전자적 처리에 관한 기능 5. **그 밖에 조달청장과 수요기관의 장이 하도급 관리의 전자적 처리를 위하여 필요하다고 인정하는 기능**	**전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률 시행령** **제7조(하도급 관리의 전자적 처리)** ② ----------. 1. ---------- 가. ---------- 나. ---------- 다. **계약체결자가 「하도급 거래 공정화에 관한 법률」 등 관련 법률에 따라 하수급인과 합의를 통해 체결한 하도급대금 연동과 관련한 확인과 지급하여야 할 금액** 2. ---------- 3. ---------- 4. ---------- 5. **제1호다목에 따른 지급에 대하여 계약체결자와 하수급인이 실시간 확인할 수 있는 기능** 6. **그 밖에 조달청장과 수요기관의 장이 하도급 관리의 전자적 처리를 위하여 필요하다고 인정하는 기능**

4. 서면 기재 사항 관련 쟁점 최소화

(1) 건설업 특성을 고려한 연동 산식과 하도급대금 조정 산식 마련

- **납품대금(하도급대금) 연동 조정 요건 발현 시 실제 조정된 금액의 지급을 위해서는 원·하도급자 간 사전 합의를 통해 결정한 '연동 산식'을 통한 계산이 이루어져야 하기에 연동제에서 차지하고 있는 '연동 산식'의 중요성은 매우 높다고 볼 수 있음.**
  - 또한, 연동 산식을 기반으로 산정한 조정될 하도급단가를 바탕으로 실제 하도급대금 변동분 지급을 위한 계산 산식(하도급대금 조정 산식) 또한 매우 중요함.

- **이에 중소벤처기업부와 공정거래위원회는 연동 가이드북 등을 통해 다양한 사례(case)의 연동 산식 예시를 제공하여 현업에서 손쉽게 활용할 수 있도록 지원 중임.**

- **하지만 현재(2023년 11월)까지 건설업 특성에 맞춘 연동 산식 예시는 미제공하고 있으며, 하도급대금 조정 산식의 경우 전 산업 모두 고려치 않고 있음. 이로 인해 건설업 적용 시 여러 혼선과 어느 일방에 유리한 그릇된 연동 산식 합의와 하도급대금 조정 계상이 이루어질 가능성이 큰 상황임.**

- **보다 구체적으로 건설업 맞춤형 연동 산식과 하도급대금 조정 산식은 앞서 3장을 통해 살펴보았듯이 건설공사 도급 대금 지급의 일반적 방법인 ①기(旣) 지급 비용(선급금 및 기성금)에 대한 연동 공제와 ②물가변동에 따른 계약금액 조정으로 이미 지급된 재료비 인상분 배제 방안(중복지급 해소 방안), ③하도급자의 입찰 금액 구속력 확보를 위한 연동 산식 반영 방안 마련이 필요함.**

- **이에 이를 고려한 연동 산식과 하도급대금 조정 산식은 다음과 같은 산식을 고려할 수 있을 것임.**

〈표 37〉 건설업종 표준 연동 산식(안)

조정된 a규격 재료비 단가(B) = 직전 a규격 재료 하도급 단가 + [(비교시점 a재료의 기준가격 - 기준시점 a재료의 기준가격) × 반영 비율] • 반영 비율의 경우 원·하도급자 간 합의하여 당해 재료비의 반영 비율을 별도 결정할 수 있으나, 통상 경쟁입찰 시 하도급자의 낙찰률 반영

〈표 38〉 연동제 관련 건설업종 표준 하도급대금 조정 산식(안)-(1)

[Step 1] 재료 규격별 등락률 산출

$$a\text{규격 재료비 등락률} = \frac{B-A}{A}$$

B = 조정된 a규격 재료비 단가(연동 산식)

A = a규격 재료비 입찰 당시 단가(또는 직전 조정된 a규격 재료비 단가)

〈고려 사항〉

- 입찰당시단가 : 입찰서 제출마감일 당시에 산정한 a규격 재료비 단가
- 직전 조정된 a규격 재료비 단가 : 연동제 조정 요건에 해당하여 a규격 재료비를 연동 산식에 의해 조정을 시행한 적이 있는 경우 직전 조정일 기준 산정하였던 당시의 조정된 a규격 재료비 단가

[Step 2] 재료 규격별 등락폭 산정

$$a\text{규격 재료비 등락폭} = a\text{규격 재료비 하도급계약단가} \times a\text{규격 재료비 등락률}$$

a규격 재료비 하도급 계약단가 : 당해 하도급계약 시 체결한 a규격 재료비 하도급 계약단가를 의미

- 단, 기존 연동 조정 요건에 해당하여 a규격 재료비 단가가 조정된 경우라면, 직전 조정일 기준 산정·반영된 변경 조정단가를 의미

〈고려 사항〉

- 조정된 a규격 재료비 단가(B)가 a규격 재료비 연동제 합의 단가보다 높고 그 합의 단가가 입찰 당시 단가보다 높은 경우의 등락폭은 B에서 a규격 재료비 연동제 합의 단가를 뺀 금액으로 한다.
- 조정된 a규격 재료비 단가가 입찰 당시 단가보다 높고 a규격 재료비 연동제 합의 단가보다 낮은 경우의 등락폭은 영(0)으로 한다.

[Step 3] 표준 하도급대금 조정 산식

ㅁ 단일 규격 재료에 대해 연동제 적용 시

$$\text{하도급대금조정액}(G) = C + D + E - F$$

- 연동제 적용에 따른 a규격 재료비 하도급대금 조정액(C)
  = a규격 재료의 직전 기성지급 이후 잔여 기준 단위 수량 × 등락폭
- 직전 조정일 이후 기성금 추가 정산액(D)
  = 계약(비교시점 이전 연동 조정이 이루어진 경우 직전 조정일) 이후 직전 기성지급일까지의 a규격 재료의 지급 완료된 기준 단위 수량 × 등락폭
- 연동 조정일 이전 물가변동에 따른 계약금액 조정이 이루어진 경우 추가 정산액(E)
  = (조정된 a규격 재료비 단가(B) - 물가변동에 따른 계약금액 조정 시 조정된 a규격 재료비 단가) × (직전 연동 조정일로부터 당해 연동 조정일 사이 물가변동에 따른 계약금액 조정이 이루어진 a규격 재료의 해당 기간의 기준 단위 수량)
- 연동 조정일까지의 선급금 공제액 중 a규격 재료비에 해당하는 선급금액(F)

〈표 38〉 연동제 관련 건설업종 표준 하도급대금 조정 산식(안)-(2)

〈고려 사항〉

- 기준 단위 수량이란 하도급 내역서에 기재된 단위를 뜻한다.
  (예 : 이형철근 및 H형강의 경우 M/T(metric ton), 아스팔트의 경우 ㎏, 파이프의 경우 m 등)
- 직전 조정일 이후 기성금 추가 정산액(D)의 경우 원·하도급자 간 기성 지급 이후 연동 약정을 적용하지 않기로 사전 합의하여 그 취지와 사유를 약정서에 기재한 경우에만 영(0)으로 계상한다.
- 연동 조정일 이전 물가변동에 따른 계약금액 조정이 이루어진 경우 추가 정산액(E) 계상 결과 음(-)의 수인 경우 영(0)으로 계상한다.
- 연동 조정일까지의 선급금 공제액 중 a규격 재료비에 해당하는 선급금액(F) 공제는 원·하도급자 간 체결한 하도급 계약 내 선금정산액 기준을 근거로 산정한다.
  (예 : a규격 재료비의 선금정산액 = 선급금 × (기성액/계약금액) × 계약금액에서 a규격 재료비가 차지하는 비율

ㅁ 복수 규격 재료에 대해 연동제 적용 시

$$\text{하도급대금조정액}(G) = G_1 + G_2 + G_3 + G_4 + \dots G_n$$

- Gn : 주요 원재료에 해당하고 비교 시점 연동 조정 요건에 해당하여 계상된 규격별 하도급대금 조정액

(2) 기준시점 관련 혼선 해소

- **연동 약정 관련 기재 사항 중 하나인 '기준시점'[74]은 통상 원·하도급자 간 합의를 통해 정하는 것이 원칙이나, 하도급계약 체결 시기 최초 연동 합의가 이루어진다는 점을 고려할 때 통상 기준시점은 계약체결 시기일 것임.**

- **허나 건설공사는 앞서 3장에서 지적하였듯이 장기간에 걸친 다단계 과정을 걸쳐 사업을 추진하는 특성이 있기에 건설업 특수성(입찰과 계약이 장기간 소요되는 경우, 계약 이후 착공까지 장기간 소요되는 경우 등)을 고려하여 건설업에 손쉽게 적용할 수 있는 실무 사례를 주무 부처의 표준 연동계약서 가이드북, FAQ 등을 통해 제공함으로써 실무 적용상 혼선 발생 최소화 유도가 필요함.**

- **이뿐만이 아니라 제조업과 달리 건설업의 경우 잦은 설계변경으로 인한 신설 공종이 기존 하도급계약에 포함되는 경우가 잦으므로 이 경우 또한 연동제에 신규 편입되는 주요 원재료의 신규 단가의 경우 설계변경 계약 시점(서면 발급)을 기준시점으로 적용**

74) 원재료 가격 변동률의 산정을 위해 기준이 되는 시점.

함이 원칙임을 명확히 제공하여야 할 것임.

〈표 39〉 건설공사 연동제 기준시점 적용 관련 실무 사례 제공안

표준 연동계약서 가이드북(공정거래위원회·중소벤처기업부)

Ⅲ. 하도급대금 연동표 작성 방법

4 원재료 가격의 변동률 산정을 위한 기준시점 및 비교시점

참고	하도급공사의 연동제 적용 시 기준시점 관련 실무 사례
□ 기준시점과 비교시점은 원재료 가격 변동률을 산정하기 위해 정하는 시점으로서 원재료 가격변동 시점, 구매시점, 원재료 가격 기준지표 고시 주기 등을 고려하여 당사자 간 합의하에 정할 수 있습니다. □ 통상 기준시점은 대금 변경이 있었던 직전 조정일을 기준으로 정할 수 있으며, 연동 합의 이후 최초 도래까지는 계약체결일(또는 연동 합의일)을 기준으로 정합니다. □ 다만, 건설공사의 경우 입찰-낙찰-계약-착공 순으로 진행되고 입찰 시의 경우 입찰 금액, 계약(또는 착공) 시에는 계약 금액이 작성된다는 점을 고려하여 최초 기준시점은 당사자 간 합의에 따라 계약체결일 외에도 입찰일 또는 착공일 등으로 결정할 수 있습니다. □ 또한, 물가변동에 따른 계약금액 조정으로 연동제에 적용되는 주요 원재료가 신규 원재료로 편입될 경우 기준시점은 통상 계약변경일(또는 연동합의 변경일)로 결정할 수 있습니다.	

(3) 연동제 적용에 따른 하도급자 입찰 금액 무용화 보완

- 현행 연동제는 앞서 살펴본 바와 같이 기본적으로 하도급자가 입찰 시 제시하여 낙찰자로 결정받기 위해 주요 요인으로 작용하는 입찰 금액을 미고려하고 있음. 즉, 입찰 금액의 구속력을 미고려하고 있기에 입찰 질서 훼손의 가능성이 큰 상황임.

- 이를 개선하기 위해서는 연동제에서 하도급자의 입찰 금액 구속력 확보가 필요하며 이에 대한 기본 개념이 〈표 37〉과 같이 연동 산식을 통해 마련되어야 함.
  - 보다 구체적으로 연동제 합의 시 명시해야 하는 사항 중 하나인 '반영 비율'을 결정할 때 고려하여야 함.

- 즉, 반영 비율을 결정할 때 원·하도급자 간 합의를 통해 원재료 가격변동분의 반영 비율을 0%에서 100%까지 자유롭게 결정할 수 있을 것이나, 원도급자가 연동제 합의 시 입찰 금액의 구속력 확보를 위해 최대 반영 비율을 하도급자의 낙찰률 범위 내로 제한하는 것을 부당한 대금 결정에 해당하지 않음을 명확히 규정할 필요가 있음.

- **이를 위해 〈표 40〉과 같이 주무 부처의 연동제 가이드북 등을 통해 해당 내용의 안내가 필요함.**

〈표 40〉 하도급 입찰 금액 구속력 확보 관련 연동제 가이드북 개정 방안

표준 연동계약서 가이드북(공정거래위원회·중소벤처기업부)

Ⅲ. 하도급대금 연동표 작성 방법

9.1 반영 비율

참고	하도급자 입찰 금액 구속력 확보를 위한 반영 비율 상한 제한

□ 원재료 가격변동분이 하도급대금의 조정에 반영되는 비율을 뜻하는 반영 비율은 변동분의 반영 비율을 100%로 정하는 것이 하도급대금 연동제도 도입의 취지에 부합한다고 할 수 있습니다.

□ 다만, 개별 기업의 여건을 고려하여 원·수급사업자 간 협의를 통해 자율적으로 반영 비율을 정할 수 있습니다.

□ 또한, 반영 비율과 관련하여 당해 하도급계약이 입찰가격이 낙찰자 평가에 반영된 경쟁입찰을 통해 이루어진 경우 하도급자의 입찰 금액의 구속력 인정을 위해 반영 비율 상한을 낙찰률[하도급계약이 수의계약을 통해 이루어진 경우 수의시담(협상) 시 결정한 낙찰률]에 연동하는 것 또한 가능하며 원도급자가 이를 협상 과정에서 하도급자에게 요구하더라도 위법행위에 해당한다고 볼 수 없습니다.
(예 : 원도급자가 하도급자와의 연동제 협의 과정 또는 입찰공고 시 연동제 반영 비율의 상한을 낙찰률 이내로 제한하여 협의함을 원칙으로 제시하는 경우)

(4) 건설업 적합 기준지표 마련

- **건설공사는 그 특성상 다수의 품목과 규격의 재료를 활용하고 이 또한 공사종류별 사용 자재의 종류가 다양하기에 공사비 결정 시 가격 또한 다양한 공인 또는 비공인 가격을 사용하고 있음.**
  - 이를 고려할 때 동일 규격의 재료라 하더라도 시장 내에서 통용되는 다수의 가격 기준지표가 상존하고 있으며, 이로 인해 원·하도급자 간 연동제 합의를 위한 기준지표 협의 시 혼선과 불필요한 분쟁 발생이 예상됨.

- **이를 해소하기 위해서는 연동 지원본부에서 건설업을 우선한 기준지표 개발 및 지원 확대가 필요함.**
  - 기준지표 개발 : 주요 건설 자재에 대한 기준지표 정의 및 통상 적용 지표 Pool 제공(공통 자재 및 규격화된 주요 자재 우선)

- 기준지표 관련 지원 확대 : 기준지표 설정과 합의 분쟁 시 제3자로 조정·권고해 줄 수 있는 지원 등(기준지표 관련 활용 통계 정보 제공, 주요 실무 사례별 FAQ 제작 등 기타 지원 사항 포함)

- **허나 이를 위해서는 기존 연동 지원본부로 지정된 대·중소기업·농어업협력재단 및 한국공정거래조정원으로는 건설업 맞춤형 기준지표 개발 및 지원과 관련한 역량이 충분히 확보되었다고 보기 어렵기에 연동 지원본부의 사업 범위 중 △하도급대금 연동 관련 기업의 원가분석 지원과 △원재료 가격의 기준지표 개발 지원 사업을 건설업에 특화한 전문기관을 연동 지원본부로 추가 지정할 것을 제안함.**

5. 연동제 미적용 합의 시 불필요한 피해 발생 우려 해소

- **법에서는 원·하도급자 간 미연동 합의를 한 경우 연동제 적용 제외가 가능하다고 명시하고 있고 이와 관련하여 주무 부처는 보완적으로 FAQ를 통해 하도급자가 연동에 필요한 최소한의 원가 정보를 제공하지 않거나, 객관성이 부족한 자료를 원도급자에게 제공하는 경우 미연동 합의가 가능하다고 규율하고 있음.**

- **이와 더불어 관련 법률에서는 원·하도급자 간 연동제 합의가 최대 1차 조정 시기가 도래하기 전까지 체결하여야 하며, 이를 위반하면 원도급자를 처벌하도록 규정 중임.**

- **이를 종합할 때 최대 1차 조정 시기가 도래하기 전까지 미연동 합의가 이루어지지 않아 원도급자의 위법으로 귀결되거나, 미연동 합의가 이루어지더라도 하도급자가 원도급자의 우월적 지위 남용으로 인한 미연동 합의가 이루어졌다고 신고할 경우 이의 소명에 소요되는 불필요한 행정력이 발생할 수 있음.**

  - 이와 반대로 미연동 합의를 위해 원도급자가 하도급자에게 광범위한 원가 정보 제출을 요구하거나 추가적인 자료를 계속하여 요구하는 등 원도급자 일방에 유리한 합의가 될 수 있도록 우월적 지위 남용 피해 발생 또한 가능함.

- **이러한 우려는 미연동 합의와 관련한 구체적인 판단 기준과 절차를 관련 법령에나 행정규칙을 통해 미규율하고 있기 때문임. 즉, 미연동 합의 조건과 절차에 대한 모호성으로 인해 불필요한 분쟁 발생 등의 부작용이 예상되기에 이를 방지하기 위한 구체적인 사항이 명시되어야 함.**

- **그 방안으로는 대한건설협회 건의[75]사항을 고려하여 〈표 41〉과 같이 「상생협력법」 및 「하도급법」 시행령 내 연동제 적용 예외 요건을 구체화하여 명시하는 것이 합당할 것으로 판단됨.**
  - 다만, 대한건설협회 건의 내용을 살펴보면, 하도급자 일방의 유리한 연동 합의를 위해 고의 합의 지연 등 협의 과정에서 발생할 수 있는 불공정행위를 미고려하고 있기에 이에 대한 보완을 추가함.

〈표 41〉 연동제 적용 예외 요건의 시행령 명시 구체화(안)-(1)

구 분	현 행	개 정 안
하도급법 시행령	**제3조(서면 기재사항)** ① ~ ② (생 략) ③ 법 제3조제4항제2호에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 90일을 말한다. 다만, 거래 관행 등 거래의 특성을 고려하여 공정거래위원회가 달리 정하여 고시하는 경우에는 그에 따른 기간을 말한다. ④ 법 제3조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 금액"이란 1억원을 말한다. 다만, 거래 관행 등 거래의 특성을 고려하여 공정거래위원회가 달리 정하여 고시하는 경우에는 그에 따른 금액을 말한다. ⑤ <u>〈신 설〉</u>	**제3조(서면 기재사항)** ① ~ ② (생 략) ③ ----------. ④ ----------. ⑤ <u>법 제3조제4항 단서에 따라 약정서에 적은 취지와 사유가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 조 제5항에서 정하는 행위로 보지 아니한다.</u> 1. <u>원사업자와 수급사업자가 법 제2조제16항에 따른 주요 원재료에 해당하는 원재료가 없는 것으로 인정하는 경우</u> 2. <u>수급사업자가 주요 원재료가격의 하락에 따른 하도급대금 감액을 우려하여 연동하지 아니하기로 요청한 경우</u> 3. <u>수급사업자가 위탁계약 시행일 전일(단, 법 제3조제6항 전단에 해당하는 경우에는 예정기일 전일)까지 원가자료 등 경영상의 정보 공개를 우려하여 관련 자료를 제출하지 아니하는 등의 이유로 법 제2조제16항에 따른 주요 원재료의 해당 여부를 객관적으로 증명하기가 곤란한 경우</u> 4. <u>수급사업자가 하도급대금 연동에 따른 업무 또는 비용 증가를 우려하여 하도급대금을 연동하지 아니하기로 요청한 경우</u>

75) 대한건설협회 건의자료, 하도급법 시행령 개정 입법예고('23.7.26.)안에 대한 의견, 2023.8.

〈표 41〉 연동제 적용 예외 요건의 시행령 명시 구체화(안)-(2)

구 분	현 행	개 정 안
하도급법 시행령		5. 원사업자와 수급사업자 간 연동 합의 체결 과정에서 원사업자가 법 제3조제3항에 따른 성실 협의 의무를 다하였음에도 불구하고 수급사업자가 공정거래위원회가 정해 고시한 수급사업자의 불성실 연동 협의 유형에 해당하는 행위를 하여 객관적으로 증명되는 경우 6. 그 밖에 공정거래위원회가 거래의 특성, 국민경제에 미치는 영향, 산업의 대외경쟁력 등을 고려하여 고시하는 경우
상생협력법 시행령	제14조(약정서 기재사항 등) ① ~ ② (생 략) ③ 법 제21조제3항제2호에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 90일을 말한다. 다만, 거래 관행 등 거래의 특성을 고려하여 중소벤처기업부장관이 달리 정하여 고시하는 경우에는 그에 따른 기간을 말한다. ④ 법 제21조제3항제3호에서 '대통령령으로 정하는 금액"이란 1억원을 말한다. 다만, 거래 관행 등 거래의 특성을 고려하여 중소벤처기업부장관이 달리 정하여 고시하는 경우에는 그에 따른 금액을 말한다. ⑤ 〈신 설〉	제14조(약정서 기재사항 등) ① ~ ② (생 략) ③ ----------. ④ ----------. ⑤ 법 제21조제3항 단서에 따라 약정서에 적은 취지와 사유가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 조 4항에서 정하는 행위로 보지 아니한다. 1. 위탁기업과 수탁기업이 법 제2조제16호에 따른 주요 원재료에 해당하는 원재료가 없는 것으로 인정하는 경우 2. 수탁기업이 주요 원재료가격 하락에 따른 납품대금 감액을 우려하여 연동하지 아니하기로 요청한 경우 3. 수탁기업이 물품등의 제조 위탁에 관한 약정 시행일 전일까지 원가자료 등 경영상의 정보 공개를 우려하여 관련 자료를 제출하지 아니하는 등의 이유로 법 제2조제16호에 따른 주요 원재료의 해당 여부를 객관적으로 증명하기가 곤란한 경우 4. 수탁기업이 납품대금 연동에 따른 업무 또는 비용 증가를 우려하여 납품대금을 연동하지 아니하기로 요청한 경우

〈표 41〉 연동제 적용 예외 요건의 시행령 명시 구체화(안)-(3)

구 분	현 행	개 정 안
상생협력법 시행령		5. 위탁기업과 수탁기업 간 연동 합의 체결 과정에서 위탁기업이 법 제21조제2항에 따른 성실 협의 의무를 다하였음에도 불구하고 수탁기업이 중소벤처기업부장관이 정해 고시한 불성실 연동 협의 유형에 해당하는 행위를 하여 객관적으로 증명되는 경우 6. 그 밖에 중소벤처기업부장관이 거래의 특성, 국민경제에 미치는 영향, 산업의 대외 경쟁력 등을 고려하여 고시하는 경우

- 물론 〈표 41〉과 같은 시행령 내 연동제 적용 예외 요건의 추가·신설은 관련 법률에서 대통령령으로 위임하고 있는 범위를 벗어나 추가 명시한 것이기에 실제 현업에서 관련된 많은 혼선과 문제점이 발생하고 이를 근거로 법 개정이 추가로 이루어지기 전까진 관련 내용을 구체적으로 규율할 수 없다는 주장 또한 가능함.

- 하지만 「헌법」 제75조에 따라 행정입법이 법률을 집행하기 위해 필요한 절차적·기술적인 사항을 규정하는 집행명령 성격으로 법률의 위임이 없이도 가능하다는 점[76]을 고려할 때, 연동제가 기본권을 제한하는 내용이므로 행정규칙 또는 유권해석보다는 대외적 구속력을 갖춘 시행령에서 이를 규정하는 것이 가능하며 타당하다고 판단됨.

  - 특히 연동제는 원·하도급자 간 합의가 바탕이 되어야 하는데 이때 '합의'는 그 특성상 거래상 지위 남용 여부에 따라 법 위반 판단이 갈림에도 거래상 지위 남용 행위의 개념이나 판단 기준이 모호하므로 명확성을 위해 예측할 수 있는 사유 제시가 필요하며 이는 법령을 통해 규율하여야 할 것임.

- 이에 세부 내용을 살펴보면, 우선 '①주요 원재료가 없음을 원·하도급자 모두 인정하는 경우'와 관련하여서는 현행 연동제 법률에서는 연동 사항 기재 의무 발생이 '주요 원재료가 있는 경우'에만 한정하고 있는지 명확하지 않아 주요 원재료가 없는 경우 기재 위법 여부에 대한 혼란 발생이 불가피하기에 이를 법령에서 명확히 하는 것이 합당함.

- 다음으로 '②하도급자가 원재료 가격의 하락에 따른 하도급대금 감액을 우려하여 연동하지 아니하기로 요청한 경우' 관련은 연동제가 기본적으로 물가인상 시기 하도급자

76) 위임입법 한계와 관련한 예측 가능성 유무 : 위임조항에 위임의 구체적인 범위를 명확하게 규정하지 않아도 법률의 전반적 체계나 관련 규정에 비추어 내재적인 위임의 범위나 한계를 객관적으로 분명히 확정할 수만 있다면, 포괄적 위임금지 원칙을 위배하였다고 볼 수 없음.

일방의 피해 발생 최소화를 위해 마련된 제도지만, 연동제는 물가하락 시기에도 적용되기에 하도급자가 연동 감액을 우려하여 연동제 적용 제외를 원도급자에게 요구하는 경우 연동제 적용 예외 요건으로 명시하더라도 입법 취지를 훼손치 않는다는 점에서 법령 명시가 필요하다고 판단됨.

- **'③하도급자가 경영상의 정보 공개 우려 등의 이유로 주요 원재료 여부를 객관적으로 증명하기가 곤란한 경우'는 원·하도급자 간 협의 과정에서 하도급자 일방의 주장이 담긴 허위 정보만을 제공한 채 합의를 종용하거나, 관련 원가 정보를 미제공하면서 하도급자가 주장한 단가를 합의의 기준 단가로 삼기를 요구하는 경우 시장 질서 혼탁화 등 심각한 부작용이 우려되므로 하도급자의 객관적 입증책임이 부여가 필요하다는 점에 있어 법령에 반영이 필요하다고 판단됨.**
  - 또한, 현행 연동제는 연동 합의가 이루어지지 않을 경우 원도급자에게만 처벌을 규율하고 있다는 점을 고려할 때 최종 연동 합의 기일까지 해당 사유로 합의가 이루어지지 않을 경우 연동제 적용 제외가 가능함을 명확히 규정함으로써 최소한의 원도급자 보호 안전장치 마련이 필요하다는 점에서도 그러함.

- **'④하도급자가 하도급대금 연동에 따른 업무, 비용 증가를 우려하여 하도급대금을 연동하지 않기로 요청한 경우'와 관련하여서는 앞서 제도 내용을 살펴보았듯이 연동제는 조정 주기마다 연동 여부를 확인해야 하는 행정업무 발생이 필요하고 주된 재료가 소수에 불가한 제조업과 달리 건설업은 다양한 규격의 재료가 포함되기에 이에 대한 행정력 소요가 크다는 점에서 도입이 필요함.**
  - 특히 소규모 하도급공사의 경우 계약금액 자체가 작기 때문에 연동을 통한 증액분보다 하도급자의 행정적 업무·비용 부담이 클 수 있는 점 등을 고려하여 제도 입법 취지를 훼손하지 않는 범위에서 예외 요건 규정이 필요하다고 판단됨.

〈예 시〉
1억원의 하도급공사에서 10%를 차지하는 원재료(1천만원)의 가격이 조정요건인 3% 인상(30만원)된 경우 하도급대금 반영 비율을 50%로 합의 시 최대 15만원(기성 지급분 고려 시 더 적은 금액)에 불과하기에 연동에 따른 행정업무 및 관련 비용 증가분에 미치지 못함.

- **'⑤하도급자 불성실 협의에 따른 연동제 적용 예외 요건 인정'과 관련하여서는 현재 법에서는 원도급자로 하여금 '성실히' 연동 협의를 하도록 의무를 부여하고 있으나 동시기 하도급자의 협의에 대해서는 별도 의무를 부여하지 않고 있음. 이를 보완하고자**

연동제 주무 부처에서 규정한 하도급자의 불성실 연동 협의 유형에 해당함이 객관적으로 증명되는 경우 연동제 적용 제외를 허용해 불필요한 원도급자의 피해 발생을 방지하여야 함.

- 마지막으로 '⑥연동제 주무 부처가 거래의 특성, 국민경제에 미치는 영향, 산업의 대외경쟁력 등을 고려하여 고시하는 경우'와 관련하여서는 전 세계 최초 도입된 제도이기에 현업 적용 시 문제점을 100% 예단하기는 불가능하며, 업종별 특성 등 전문적 능력이 요구되는 세부적인 추가 규율 사유가 있을 수 있으므로 이를 행정규칙을 통해 보완하여야 하기에 이를 명시함.

- 지금까지 살펴본 법령에 연동제 적용 예외 사유를 명확히 규명하더라도 연동제의 복잡성과 하도급계약의 다양성, 원·하도급자 간 합의 과정의 비공개적 특성 등에 따라 계약당사자 중 일방의 위법·탈법행위 발생 가능성과 허위신고로 인한 피해 발생을 원천 차단하기는 불가능할 것으로 판단됨.

- 이에 이를 보완하기 위해 하도급계약 체결과 연동 합의 시 〈표 42〉과 같은 '불법하도급 및 부당특약, 연동제 적용 관련 원도급자 부당 요구 부존재 확인서' 도입을 제안함.
  - 이미 한국토지주택공사와 서울특별시 등 지자체에서 시행 중인 '불법하도급 및 부당특약 부존재 확인서'는 처벌 규정 부재에 따른 일부 실효성 비판[77]에도 불구하고 하도급 거래 과정에서 개별 계약조건에 대한 원도급자의 우월적 지위 남용을 예방·완화할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 크다고 사료됨.
  - 이에 공공공사의 경우 건설사업관리자(또는 책임감리기술인)를 거쳐 발주청에게 부존재 확인서를 제출하고, 민간공사의 경우 인·허가청에게 제출하는 절차 마련 도입에 대해 고려할 수 있을 것임.
  - 다만, 이를 위해서는 「건설산업기본법」 등의 개정이 이루어져야 하기에 그 이전까지 개별 발주청 및 발주자의 경우 계약 특수조건 등의 개정을 통해 해당 서류의 징구와 하도급계약 및 연동 합의 과정에서의 불공정행위 여부에 대한 확인을 강화할 것을 제안함.

- 또한, 이 외에도 「하도급법」 제3조의4제2항제4호와 동법 시행령 제6조의4 및 공정거래위원회의 '부당특약 고시'의 경우 연동제 도입 이전 마련된 사항이기에 주로 하도급계약 내 부당한 특약 유형만을 명시하고 있고 연동제와 관련한 내용은 아직 구체적으로 고려되어 있지 않음. 이에 연동제와 관련한 부당특약 사항을 추가 발굴하여 이를

77) 대한전문건설신문, "처벌 빠진 '부당특약 부존재 확인서' 효과 의문, 2020.1.31. 신문기사 참조.

고시 등을 통해 명확화하는 것 또한 보완적으로 이루어져야 할 것임.

〈표 42〉 건설공사 불법하도급 및 부당특약, 연동제 적용 관련 부당 요구 부존재 확인서(안)

불법하도급 및 부당특약, 연동제 적용 관련 부당 요구 부존재 확인서

원 도 급 계약사항	공 사 명		
	도급 계약금액		
	계약기간		
하 도 급 계약사항	공사명(공종명)		
	하도급계약금액		
	계약기간		
	수 급 인	상호 및 대표자	
		주 소	
		상호 및 대표자	
		주 소	
	하수급인	상호 및 대표자	
		주 소	

상기 수급인과 하수급인 간의 하도급계약에 있어 건설산업기본법 및 하도급법에 따른 불법하도급과 부당특약심사지침(공정거래위원회 고시)에 의거한 부당특약, 하도급대금 연동 합의 관련 수급인의 부당한 요구가 부존재함을 상호 확인하며, 하도급계약서 및 연동계약서(미연동계약서) 외 특수조건 등 특약 조건이 명시된 계약서 일체(하도급계약 특수조건, 하도급계약 입찰공고문, 현장설명서, 특기시방서, 공사이행특약 등)를 누락 없이 제출함을 확인합니다.

주요 불법하도급 예시

- 시공자격이 없는 업체에 하도급
- 하도급 받은 건설공사를 재하도급
- 도급받은 건설공사의 전부를 하도급
- 발주자에게 미통보된 하도급 등

주요 부당특약 예시

- 하자보증기간 과다 설정
- 안전사고 미원 발생 책임·처리비용 전가
- 폐기물 처리비 등 추가 발생 비용 전가
- 하도급대금 연동 미합의 요구 등

첨부 : 1. 하도급계약 입찰공고문 사본 1부.
2. 현장설명서 사본 1부.
3. 하도급계약서(특수조건 포함) 사본 1부.
4. 연동계약서(연동합의서) 또는 미연동계약서(미연동합의서) 사본 1부.
5. 특기시방서 사본 1부.
6. 공사이행 특약 등 사본 1부.

* 첨부 서류는 부당특약 존재 여부와 관계없이 첨부

주 : 서울특별시 불법하도급 및 부당특약 부존재 확인서 내용을 기준으로 연동제의 내용을 추가 보완하여 제시함.

6. 연동제 위반 시 벌점 부과 및 처벌 수준의 적절성 논란 해소

- **앞서 3장과 〈표 26〉를 통해 살펴보았듯이 관련 법령에서는 연동제 위법행위 시 원도급자에게 처분받은 시정조치와 상관없이 벌점 3.1점 또는 5.1점을 부과함에 따라 1~2회 위반으로 입찰참가자격 제한(5점) 및 영업정지(10점) 기준을 초과하게 되므로 사실상 시장에서 퇴출해야 하는 강력한 원·투 스트라이크 아웃제를 운영 중임.**

- **이러한 벌점 체계는 동일 위반행위에 대한 법령별 다른 처벌 규정 운영으로 비례의 원칙과 형평성의 문제 제기가 가능하다고 볼 수 있기에 〈표 43〉과 같이 연동제 위반에 따른 벌점 부과의 완화가 필요함.**

  - 〈표 43〉의 「하도급법」 시행령 별표 개정안은 원도급자가 연동제 위반행위를 하였을 뿐만 아니라 미연동 합의를 한 경우에는 현행 벌점 부과 규정과 동일하게 5.1점을 부과하나, 그 외 연동제 위반행위에 따라 경고, 시정권고, 시정명령, 고발(벌금)에 해당할 경우는 타 위반행위와 같이 경중에 따라 0.25~3.0점을 부과하도록 소폭 완화하는 안을 제안함.
  - 이는 현행 「하도급법」 벌점 부과 규정이 '부당한 하도급대금의 결정(제4조)', '부당 감액(제11조)', '부당 기술자료 취득 후 활용(제12조의3제4항)', '보복조치 금지 위반(제19조)'의 경우 고발 조치가 이루어지면, 5.1점을 부과하고 있기에 연동제 위반행위와 미연동 합의를 동시에 한 경우 또한 앞서 제시한 원도급자의 중대한 행위 위반행위와 유사한 수준의 법 위반행위로 판단하였기 때문임.
  - 「상생협력법」의 경우 또한 하도급법과 동일한 벌점 규정 완화가 합당하기에 〈표 44〉와 같이 벌점 규정 완화 방안을 함께 제안함.

〈표 43〉 연동 위반행위에 대한 「하도급법」 벌점 규정 완화 방안

현 행	개 정 안
하도급거래 공정화에 관한 법률 시행령 [별표 3] 2. 벌점의 부과기준 다. 가목의 기준에도 불구하고 원사업자가 법 제3조제5항을 위반하여 거래상 지위를 남용하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 같은 조의 적용을 피하려는 행위를 <u>한 경우에는 시정조치의 유형에 관계없이 3.1점을 부과한다. 다만, 원사업자가 법 제3조제5항을 위반하여 같은 조 제4항제4호에 따라 수급사업자와 하도급대금 연동을 하지 않기로 합의한 경우에는 5.1점을 부과한다.</u>	하도급거래 공정화에 관한 법률 시행령 [별표 3] 2. 벌점의 부과기준 다. ---------- ---------- ---------- ---------- <u>함과 더불어 같은 조 제4항제4호에 따라 수급사업자와 하도급대금 연동을 하지 않기로 합의한 경우에는 5.1점을 부과한다.</u>

〈표 44〉 연동 위반행위에 대한 「상생협력법」 벌점 규정 완화 방안

현 행	개 정 안
대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 시행령 [별표 3] 2. 벌점의 부과기준 다. 가목 및 나목에도 불구하고 다음의 법 위반행위에 따른 벌점은 시정조치의 유형에 관계없이 다음과 같다. 1) 납품대금 연동에 관한 약정서 발급 규정의 적용을 회피하려는 행위(법 제21조제4항 위반행위) : 3.1점. 다만, 위탁기업이 법 제21조제4항을 위반하여 같은 조 제3항제4호에 따른 합의를 하는 경우에는 5.1점을 부과한다.	대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 시행령 [별표 3] 2. 벌점의 부과기준 다. ----------. 1) 위탁기업이 납품대금 연동에 관한 약정서 발급 규정의 적용을 회피하려는 행위(법 제21조제4항 위반행위)와 더불어 같은 조 제3항제4호에 따른 합의를 하는 경우 : 5.1점

- 또한, 비단 연동제에 국한된 문제는 아니나 앞서 〈표 26〉을 통해 살펴보았듯이 「하도급법」의 경우 벌점 누적(10점)에 따른 영업정지는 「건설산업기본법」에 따른 건설업만을 대상으로 하고 있어 동일 위반행위에 대해 타 산업(제조·판매·수리·용역위탁) 및 타 공사업법에서 규율하는 건설위탁 대비 건설업만 업 활동을 금지하는 과도한 처벌이기에 이의 개선 또한 함께 이루어지기를 〈표 45〉와 같이 제안함.

〈표 45〉 하도급법 위반에 따른 건설업 영업정지 개선 방안-(1)

구 분	현 행	개 정 안
하도급법	제26조(관계 행정기관의 장의 협조) ① (생 략) ② 공정거래위원회는 제3조제1항부터 제7항까지 및 제12항, 제3조의4, 제4조부터 제12조까지, 제12조의2, 제12조의3, 제13조, 제13조의2, 제14조부터 제16조까지, 제16조의2제10항 및 제17조부터 제20조까지의 규정을 위반한 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 그 위반 피해의 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 벌점을 부과하고, 그 벌점이 대통령령을 정하는 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 「건설산업기본법」 제82조제1항제7호에 따른 영업정지, 그 밖에 하도급거래의 공정화를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 요청하여야 한다.	제26조(관계 행정기관의 장의 협조) ① (생 략) ② ---------- 〈삭 제〉 ----------.

〈표 45〉 하도급법 위반에 따른 건설업 영업정지 개선 방안-(2)

구 분	현 행	개 정 안
하도급법 시행령	제17조(벌점 부과기준 등) ① (생 략) ② 법 제26조제2항에서 "대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우"란 별표 3제1호라목에 따른 누산점수가 다음 각 호의 구분에 따른 점수를 초과하는 경우를 말한다. 1. 입찰참가자격의 제한 요청 : 5점 2. 「건설산업기본법」 제82조제1항제7호의 사유에 따른 영업정지 요청 : 10점	제17조(벌점 부과기준 등) ① (생 략) ② ----------. 1. ---------- 2. 〈삭 제〉
하도급법 시행령 [별표 3]	1. 용어의 뜻 라. (생 략) 1) (생 략) 2) 입찰참가자격제한 요청 및 영업정지 요청의 경우 : 법 제26조제2항에 따른 공정거래위원회의 시정조치일 3. 벌점의 경감·가중 및 누산기준 라. (생 략) 1) ~ 2) (생 략) 3) 법 제26조제2항에 따라 영업정지 요청이 이루어진 자에 대해 다시 영업정지를 요청하는 경우 과거에 영업정지 요청 시 누산점수 산정의 대상이 된 사건에 대한 벌점	1. 용어의 뜻 라. (생 략) 1) (생 략) 2) ---------- 〈삭 제〉 의 경우 : 법 제26조제2항에 따른 공정거래위원회의 시정조치일 3. 벌점의 경감·가중 및 누산기준 라. (생 략) 1) ~ 2) (생 략) 4) 〈삭 제〉

7. 기타 연동제 시행에 따른 건설업 피해 최소화를 위한 관련 인프라 구축

- **지금까지 살펴본 납품대금(하도급대금) 연동제의 건설업 적용 시 예상되는 문제와 이에 대한 개선안은 개별 문제 영역별 해결 중심의 건설산업 피해 최소화 방안이라 할 수 있음.**

- **이와는 별도로 연동제가 전 세계 최초로 지난 10월 4일부터 시행되었기에 주무 부처는 현장 혼선 방지를 위한 제도 인프라 구축의 병행(2-track) 전략 또한 추진하기를 제안함.**

  - 더욱이 최근 입법부는 연동제 시행 이전부터 현행 제도의 한계점을 인식하고 추가 보완 입법[78]을 활발히 추진 중인 상황이며, 연동제의 복잡성과 모호성을 고려할 때 향후 추가적인 관련 법률 개정

과 주무 부처의 하위법령 개정이 계속적으로 이루어질 것으로 예상되기에 교육·홍보·계도 등 제도 인프라 구축을 통해 연동제로 인한 현업 혼선 및 불필요한 분쟁 발생 최소화가 시급함.

이에 그 방향으로는 첫째, 짧은 계도기간(2023.10.4.~2023.12.31., 3개월)의 연장이 이루어져야 할 것임.

- 주무 부처인 중소벤처기업부와 공정거래위원회는 각각 조속한 연동제 안착을 위해 올해 말까지 계도기간을 설정해 동 기간 직권 조사를 실시하지 않고 자진 시정과 계도 위주의 활동을 추진할 것임을 발표함.[79]
- 허나 연동제 정착을 위해 주무 부처에서 시행하고 있는 동행기업 제도의 경우 〈표 45〉와 같은 다양한 인센티브를 제공함에도 불구하고 2023년 11월 16일 기준 376개 원도급자와 8,639개 하도급자 참여에 불과한 상황이며 이 또한 제조 기업이 대부분[80]이기에 건설업의 경우 아직 산업 내 연동제 정착이 이루어졌다고 볼 수 없음.
- 이 외에도 2023년 11월 기준 주무 부처가 연동제 적용 확산을 위한 창구로 활용 중인 '납품대금 연동제 홈페이지'의 경우에도 연동표 작성 사례(1건)와 원재료 가격정보 제공 사이트의 정보(3건)가 극히 미미하여 연동제 적용을 고려하는 원·하도급자의 정보 부족을 충실히 해소해 주고 있다고 보기 힘든 상황임.
- 이와 같은 상황을 고려할 때 계도기간의 연장을 통해 처벌보다는 해당 기간 주무 부처와 연동 지원 본부를 중심으로 한 연동제 제도 정착 활동 다양화가 이루어져야 할 것임.

〈표 46〉 동행기업 참여 시 제공 인센티브 현황-(1)

구 분	인센티브 제공 내용
중소벤처 기업부 제공 인센티브	• (공통) 정부포상(동반성장유공) 우대평가 • (공통) 스마트공장 지원 사업 참여시 가점 부여(5점) • (공통) 의무 고발요청 여부 심의 시 법 위반 점수 감경(최대 -0.15점) • (대기업) 동반성장 대기업 실적평가 지표인 '납품단가 조정' 항목에 납품대금 연동제 '도입' 및 '운영 실적' 추가[최대 3점(일부 업종 4점)] • (대·중견기업) 대·중소기업 동반진출 사업 주관기업 선정 시 가점 부여(1점) • (중소기업) 중소기업 정책자금 최대 대출한도(잔액) 60억원 → 100억원까지 확대 • (중소기업) 수출중소기업에 대한 기술보증기금 보증 우대(보증료 0.4%p 감면, 보증비율 95%) • (중소기업) 수출컨소시엄 참여 중소기업에 대한 가점 부여(2점) • (중소기업) 해외규격인증지원사업 가점 부여(5점) • (중소기업) 수출바우처사업 가점 부여(1점)

78) 양기대 의원 대표 발의(2023.7.31.), 「국가계약법」 개정안(의안번호 제23573호), 양기대 의원 대표 발의(2023.7.31.), 「하도급법」 개정안(의안번호 제23574호).
79) 연합뉴스, "납품대금 연동제 내달 4일 시행… 연말까지 계도기간 운영", 2023.9.19. 신문 기사 및 국제신문, "'하도급대금 연동제' 4일 시행… 연말까지 계도기간 적용", 2023.10.3. 신문 기사 참조.
80) 중소벤처기업부, 납품대금 연동제 홈페이지(smes.go.kr/pis) 내 참여기업 현황(위탁기업) 참조(검색일 2023.11.17.).

〈표 46〉 동행기업 참여 시 제공 인센티브 현황-(2)

구 분	인센티브 제공 내용
(계속)	• (중소기업) 병역지정업체 추천 평가 가점 부여 • (공통) '24년 수탁·위탁거래 실태조사 면제('24년 1회, 한시적)
공정거래위원회 제공 인센티브	※ 연동계약 체결비율, 대금 인상 실적 등 별도 기준에 따라 인센티브 제공 • (공통) 공정거래협약 이행평가 기준에 연동 실적 반영(5점) • (공통) 하도급법 벌점 경감 사유로 인정(최대 3.5점) * 연동계약 체결 비율, 대금 인상 실적 등 하도급법상 기준에 따라 인센티브 제공 • (중소기업) 하도급거래 모범업체 선정 시 가점 부여 • (공통) 공정거래 업무 유공 포상 추천 • (공통) '24년 하도급거래 실태조사 면제('24년 1회, 한시적)
금융위원회 제공 인센티브	• (공통) 연동제 실시 위탁기업에 금리감면 대출로 운전자금 공급(1조원, 산은) * (금리감면) 대기업 최대 0.3%p, 중견·중소기업 최대 0.7%p
우수기업 선정	• 동행기업 중 우수기업을 선정하여 추가 인센티브 지급 계획 * '23.10.31. 기준 동행기업 참여 위탁기업 중 참여 수탁기업 수, 연동계약 체결 기업 수 등을 평가하여, 실적이 우수한 기업을 선정하여 포상('23.12.)

주 : 동행기업 참여확인서 등을 제출한 원도급자에 한하여 제공하는 인센티브이며, '24년 수탁·위탁거래/하도급거래 실태조사 면제 인센티브는 부여 대상 기업 범위에 해당하는 원도급자만 제공

자료 : 중소벤처기업부·공정거래위원회·대·중소기업·농어업협력재단, 납품대금 연동제 '동행기업' 모집 수정 공고

둘째, 연동제 운영 주무 부처인 공정거래위원회와 중소벤처기업부의 적극적 유권해석 등 피해 최소화를 위한 행정지원 강화가 필요함.

- 제도 도입 초기 현재 연동제 도입과 운영에 대한 현업의 많은 혼란을 극복하기 위해 주무 부처는 로드쇼 개최, 가이드북 및 FAQ 제작, 관련 홈페이지 운영 등 다양한 활동을 전개하고 있으나, 당해 사업에서 발생한 다양한 현안 판단을 위한 추가적인 정보는 FAQ 외 매우 제한적인 상황임.

- 일례로 연동제 대표 온라인 창구인 '납품대금 연동제 홈페이지'의 경우 현업에서 발생하고 있는 다양한 질의사항에 대한 답변 창구가 부재함.

- FAQ 또한 공정거래위원회의 경우 202개, 중소벤처기업부의 경우 200개의 자주 묻는 질문에 대한 간략한 답변이 기재되어 있으나[81], 사실 양 기관이 발간한 FAQ는 해당 법령의 차이에 따른 일부 답변 내용의 상이 외에는 사실상 대동소이한 내용을 구성하고 있기에 관련 정보는 매우 부족하다고 볼 수 있음.

- 이러한 상황을 종합 고려할 때 주무 부처의 적극적 유권해석과 이의 공표가 주무 부처 홈페이지뿐만 아니라 연동제 홈페이지를 통해 함께 제공된다면 현업 혼선 방지에 있어 큰 도움이 될 것임.

- 물론 연동 지원본부의 사업 범위(〈표 22〉 및 〈표 23〉 참조)를 보면, 유사 업무를 수행하도록 규정하

81) 공정거래위원회, 하도급대금 연동제 FAQ, 2023.10.4. 및 중소벤처기업부, 납품대금 연동제 FAQ, 2023.10.4. 기준.

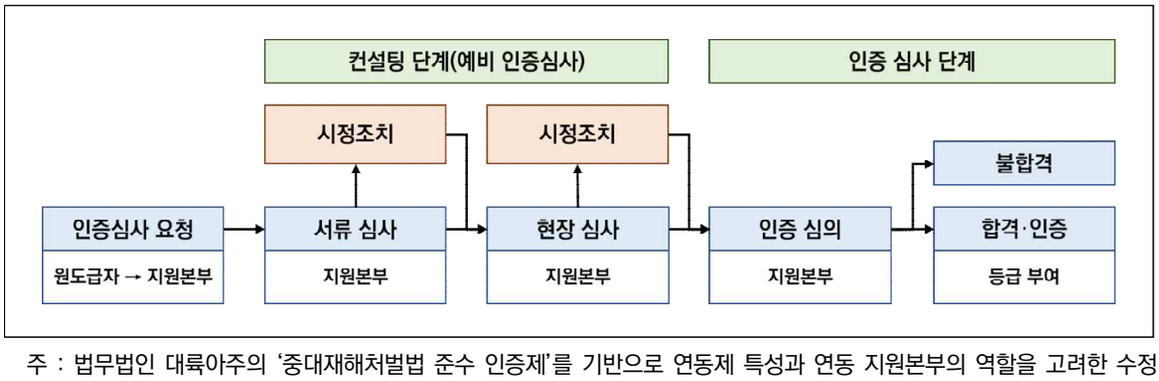
고 있으나, 아직 연동 지원본부의 역할과 역량이 체계적으로 구축되지 않아 일부 업무에 국한한 사업을 수행하고 있는 점을 함께 고려하여야 할 것임.

- 더욱이 FAQ 형태의 관련 정보 제공이 아닌 주무 부처의 유권해석이 필요한 것은 유권해석은 국가기관에 의해 행하여지는 구속력 있는 법의 해석이기에 법원을 통해 해석이 변경되기 전까진 조사 및 처벌 주체인 행정기관을 구속할 수 있다는 점에서 그러함.

마지막으로는 연동 지원본부를 통한 기업 단위 '(가칭)납품대금·하도급대금 연동제 준수 인증제' 도입·운영을 통해 연동제 위반행위 예방과 원도급자의 불필요한 사법 리스크 최소화를 유도할 것을 제안함.

- 연동제는 그 특성상 원·하도급자 간 협의를 통해 합의가 이루어지기에 개별 사업 단위로 위법 여부가 결정될 것이나, 통상 원도급자의 경우 관련 부처에서 제공하고 있는 표준 연동계약서를 기준으로 자체 하도급 선정 절차와 기타 관련 사규 등을 고려한 기업별 표준 연동제 적용·운용 절차를 마련·운영할 것임.
- 이를 고려할 때 〈그림 8〉과 같이 인증 대상 기업별 연동제 적용·운용 절차 및 기존 연동계약 체결 사례를 바탕으로 연동 지원본부에서 기업별 연동제 준수 여부 평가를 시행하고 평가 결과를 기준으로 인증과 부족한 사항에 대한 컨설팅을 해준다면, 원도급자의 제도 이해 미흡 및 인식 부족에 따른 처벌 리스크 감소 유도와 더불어 위법행위 발생을 절감하는 일석이조의 효과 창출이 가능할 것임.
- 이 외에도 원도급자의 하도급 거래 관리 수준 향상과 인증을 통해 '공정한 기업' 이미지도 확보할 수 있는 부수적 장점 발현도 가능할 것임.
- 참고로 인증제가 시행된다면, 현재 한시적으로 운영하는 동행기업 모집과 동행기업을 대상으로 한 인센티브를 대체하여 우수 인증 등급을 받은 기업을 대상으로 한 인센티브 제공을 통해 제도 운용의 실효성 확보 또한 가능할 것임.

〈그림 8〉 (가칭)납품대금·하도급대금 연동제 준수 인증제 절차



주 : 법무법인 대륙아주의 '중대재해처벌법 준수 인증제'를 기반으로 연동제 특성과 연동 지원본부의 역할을 고려한 수정 모델임.

전영준(미래산업정책연구실장·yjjun@cerik.re.kr)