



August

RICON 건설 BRIEF

건 설 브 리 프

산업동향

- 건설공사 하도급 납품단가 연동제 도입의 필요성과 방안
 - 원자재 가격 상승 등 하도급사의 어려움 가중 문제 해결에 도움

정책동향

- 분양가상한제 개선안 시행 등 주택공급 추진 동향 및 시사점
 - 전문건설업에도 호재로 작용되지만 지역별 양극화에 대한 주의 필요

시장동향

- 건설시장의 납품단가 연동제 도입에 관한 전문건설업계 인식
 - 하도급계약은 타 산업에 비해 대금조정이 원활하지 못한 것으로 조사

산업동향

건설공사 하도급 납품단가 연동제 도입의 필요성과 방안

- 원자재 가격 상승 등 하도급사의 어려움 가중 문제 해결에 도움 -

홍성진 연구위원
(hongsj@ricon.re.kr)

1. “하도급법”상 납품단가 연동제 도입 추진 개요

◆ 2008년 글로벌 금융위기로 원자재 가격이 급등함에 따라 납품단가 연동제에 대하여 논의하였으나, **참여한 이해 대립으로 2009.3.3일 납품단가 조정협의제도가 “하도급법”에 도입되었음**

- 원자재 가격 기준으로 하도급대금의 조정이 불가피한 경우 조정 신청이 가능하며, 이에 대한 협의 미개시 또는 30일 이내 합의에 도달하지 못한 경우 하도급분쟁조정협의회에 조정을 신청하는 제도
- 사업자는 조정 신청이 있는 날부터 10일 이내 협의를 개시하여야 하며, 정당한 사유 없이 협의를 거부하거나 게을리 한 경우 시정조치·과징금·벌금 등 일정한 제재를 부과하게 됨. 이러한 조정협의제도와 납품단가 연동제의 주요 특성 및 차이는 다음과 같음

구분	납품단가 연동제	납품단가 조정협의제
정의	• 원자재 가격 기준으로 납품단가 변경 사유 발생시 증감액을 하도급대금에 의무적으로 반영하는 제도	• 원자재 가격 기준 또는 원가총액 기준으로 일정 비율 이상 상승한 경우 하도급대금을 협의·조정하는 제도
절차	• 계약 ⇒ 원가 상승 ⇒ 단가 인상	• 계약 ⇒ 원가 상승 ⇒ 신청 ⇒ 협의 및 수용
발동 조건	• 원자재 가격이 일정기준 이상 상승할 때	• 직접신청시 조건 없음(협동조합 등을 통한 신청시 조건 필요)
신청	• 없음	• 원가상승시 수탁기업이 요청
협의	• 수탁기업의 자료제시와 위탁기업의 확인	• 수탁기업이 자료를 제시하면 상호 협의
법적 조치	• 법정의무로서 위반시 시정조치 등 제재	• 조정협의 거부 또는 게을리 한 경우 시정조치 등 제재 • 조정 불발시 분쟁조정

◆ 2020년 하반기부터 원자재 가격이 급등하자 **최근 국회에서는 김경만 의원(‘21.11), 강민국 의원(‘22.4), 정태호 의원(‘22.7) 등이 납품단가 연동제 관련 “하도급법” 개정안을 발의하였음**

- 김경만 의원 대표 발의(안)은 원자재 기준 가격이 대통령령으로 정하는 비율 이상 상승한 경우 추가로 발생한 비용을 의무적으로 지급하도록 하고, 위반시 시정조치의 제재
- 강민국 의원 대표 발의(안)은 표준하도급대금 연동계약서 사용을 의무화하고, 위반시 시정조치의 제재
- 정태호 의원 대표 발의(안)은 하도급계약서에 원재료의 가격 상승률이 3% 이상인 경우 의무적으로 하도급대금을 지급하고, 위반시 시정조치·과징금·벌금 등 제재

2. 건설업종의 납품단가 연동제 도입 필요성

◆ 납품단가 연동제 도입 관련 법적 쟁점은 다음과 같은 논거로 충분히 도입이 가능하다고 판단됨

- (계약자유 의 원칙) 근대 민법의 기본 원리인 계약자유 의 원칙은 공공복리를 위하여 현대 민법상 신의성실, 권리남용 금지, 불공정한 법률행위의 무효 등으로 수정되었으며 경제 정책적 입법을 통해 규제 가능
 - * “하도급법”은 계약 자유에 대하여 원사업자와 수급사업자의 공정한 하도급계약을 도모하기 위한 공법(公法)
- (시장경제 원리 및 기업의 경제적 자유) 대한민국 헌법은 시장경제 원리와 기업의 경제적 자유를 선언하면서도 공정거래를 위한 경제적 규제를 천명
 - * 시장경제 원리의 부정이 아닌, ‘제값 주고 제대로 된 목적물’을 공급받는 공정한 시장경제 질서로의 전환
- (납품단가 조정협의제 활성화) 2009년 시행된 납품단가 조정협의제는 원자재 가격이 급등한 최근까지 그 실효성이 매우 부족한 상황
 - * 공정위 조사 결과 납품단가 조정협의 개시율은 51.2%, 원자재 가격 상승분 반영율은 57.6%에 불과

◆ 건설업종의 경우 최근 자재가격 상승에 따라 원도급의 외주 비율(하도급)이 증가하고 있는 상황에서 원자재 가격 상승분이 반영되지 않고 있기 때문에 하도급사의 어려움이 가중되고 있음

- 건설 하도급공사는 재료비가 약 30%의 큰 비중을 차지하고 있으며, 2022년 9월부터 시멘트 등 자재 가격이 또 다시 인상될 예정
- 하도급사의 원도급에 대한 하도급대금 조정 신청시 불가피한 사유가 아니라는 이유 등으로 원자재 가격 상승분이 전혀 반영되지 않은 비율이 58%에 달하고 있는 상황으로 도입의 필요성이 높음

3. “하도급법”상 건설업종 납품단가 연동제 도입 방안

◆ “하도급법”상 납품단가 연동제는 현행 “국가계약법”에 따른 ‘물가변동으로 인한 계약금액의 조정’과 정합성을 확보하고, 건설업종의 적용·확대를 위하여 물가지수로 결정하는 것이 타당함

- 원자재를 기준 가격으로 하는 경우 공사원가에 있어 재료비를 구성하는 원자재 품목의 세분화 및 상승률 확인이 어렵기 때문에 건설업종에 적용하는데 한계
- 제도의 실효성 확보를 위해 납품대금 연동을 의무화하고 미이행시 시정조치·과징금·벌금 등 행정제재가 필요하며, 표준하도급계약서를 개정하여 납품단가 연동제 적용 필요

현 행	개 정(안)
제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정) ① ~ ⑩ (생략) 〈신설〉	제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정) ① ~ ⑩ (현행과 같음) ⑪ 제1항에도 불구하고 원사업자가 수급사업자와 계약을 체결한 날부터 60일 이상 경과하고 동시에 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조에 따라 물가변동으로 인한 계약금액의 조정 사유가 발생한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 하도급대금을 조정하여야 한다.
⑧ (생략)	⑫ (현행 제11항과 같음)

정책동향

분양가상한제 개선안 시행 등 주택공급 추진 동향 및 시사점 - 전문건설업에도 호재로 작용되지만 지역별 양극화에 대한 주의 필요 -

권주안 연구위원 (jooankwon@ricon.re.kr)

1. 분양가상한제 제도개선 시행(2022.7.15일)

◆ 정비사업 등 필수 발생 비용의 산정 기준을 개선함

- 택지가산비에 정비사업 추진 과정에서 필수적으로 발생하는 비용을 추가 인정하는 등 산정 기준을 개선

비용 항목	산정 기준
주거이전비·이사비	· 법정 금액 지출내역 반영(토지보상법 시행규칙 제54조·제55조 등)
영업손실보상비	· 법정 금액 지출내역 반영(토지보상법 시행규칙 제46조·제47조 등)
명도소송비	· 소송 집행에 소요된 실제 비용 반영
이주비에 대한 금융비용	· 대출계약상 비용을 반영하되, 표준산식으로 상한* 설정 * 종전의 토지 또는 건축물의 가격 x 해당사업장 소재지 LTV x 대출기간 x 한국은행 예금은행 가중평균금리 중 신규취급액 기준 주담대 금리(대출약정상 대출개시일이 포함된 월 기준) ※ 대출기간은 대출개시일부터 입주예정일까지 기간을 인정(최대 5년)
총회 등 필수 소요경비	· 총사업비의 0.3% 정액 반영

- **(평가 의견)** 택지가산비 기준 개선의 비용 증액 효과는 분양가격 4% 정도 상승으로 예상되나, 정비사업의 사업비는 택지비 비중이 높은 특성을 가지고 있어, 택지가산비 개선을 통한 비용 인정 확대 효과는 크지 않을 수 있으며 활성화도 제한적일 것이라는 의견이 대두됨. 최근 야기된 원자재 가격 상승 등에 따른 비용 부담 문제를 해결하는 효과는 있으나, 정비사업 외 분양사업의 경우 기본형 건축비 조정을 통해 시장 가격 변동 위험을 분산시킬 수 있어 사업 위험을 완화하는 효과는 긍정적으로 평가됨

◆ 기본형 건축비 조정 및 비정기 조정 요건을 개선함

- 자재비 급등분의 기본형 건축비 반영 규칙 내용을 개정하였고, 비정기 조정 요건도 추가로 마련하였음
- **(기본형 건축비)** 3월 고시 이후 레미콘 가격 10.1%, 고강도 철근 가격 10.8% 상승분을 반영하여 7월 15일부터 기본형 건축비를 1.53% 상승시켜 고시하였음

- **(비정기 조정 요건)** 기존 비정기 조정 요건은 레미콘, 고강도 철근 가격이 각각 10% 상승하여도 단일품목 기준 가격 상승률이 15%를 넘지 않아 조정이 불가능하였음. 이번 개선 내용은 레미콘, 고강도 철근 복수품목 기준 가격 상승률의 합이 20%를 상회하거나 조정 요건 15% 이상을 충족할 경우 기본형 건축비 조정이 가능하도록 개선한 것임

기 존	개 선(아래 3가지 요건 중 하나라도 충족시 조정)
▶ 레미콘, 고강도 철근, PHC 파일, 동관 등 4개 항목 중 하나의 가격이 15% 이상 변동 시 정기고시 3개월 후 조정	▶ 레미콘, 고강도 철근, 창호유리, 강화합판 마루, 알루미늄 거푸집 등 5개 항목 중 하나의 가격이 15% 이상 변동 시 정기고시 3개월 후 조정(변경) ▶ 레미콘, 고강도 철근 가격 변동률의 합이 15% 이상인 경우 정기고시 3개월 이내라도 조정(신설) ▶ 창호유리, 강화합판 마루, 알루미늄 거푸집 가격 변동률의 합이 30% 이상인 경우 정기고시 3개월 이내라도 조정(신설)

- **(평가 의견)** 비용 상승을 반영한 공사비 실비화로 건설의 정상적 활동을 기대할 수 있을 것으로 판단되나, 가격 상승 시점과 비용 반영 시점의 차이로 건설공사의 분쟁, 불확실성 등 문제는 여전히 남아 있으며, 공사계약 내용 개선도 적극적으로 병행되어야 보다 긍정적 효과를 기대할 수 있을 것으로 평가됨

◆ **HUG 고분양가 심사 기준 객관화로 분쟁 여지를 차단함**

- 자재비 가산제도 도입, 인근 사업장 선정 기준 합리화, 비교 사업장 선정 시 세부 평가기준 및 배점 공개, 이의신청 절차 신설 등 개선 작업을 완료하고 HUG는 관련 내부규정을 만들어 7월부터 시행
- **(평가 의견)** 고분양가 심사 관련 객관화로 분쟁 여지를 차단했으며, 이의신청을 통한 시장 의견 반영도 가능하게 되어 탄력적 운영 가능성이 예상되지만, 시장 침체 상황에서 고분양가 규제의 역효과도 약화될 수밖에 없으므로 실질적 사업 여건 개선이나 시장 활성화 효과는 제한적일 것으로 평가됨

2. 주택공급혁신위원회(3차)의 주택공급 추진 방향(2022.7.25일)

◆ **주거-주택시장 여건을 감안하면 주택공급 확대는 필요 : 250만호 이상 신규 공급 타당**

- 지속적인 공급 확대에도 불구하고, 주택보급율은 여전히 선진국에 비해 낮으며, 주택 멸실과 최근 발생한 1~2인 가구 증가 등의 수요 사이드 변화를 감안하면 향후 주택수요는 중장기적으로 지속해서 증가할 것으로 예상됨. 따라서 수요 증가에 대비한 충분한 주택재고 구축은 필요하며, 5년간 250만호 이상의 신규 공급은 적절한 것으로 판단
- 금리 상승과 주택경기 둔화 추세가 지속될 경우, 민간부문의 주택사업이 위축될 수 있어 신축 공급 물량 감소 가능성도 커짐. 현 시장 상황에서 신규 주택공급 물량 감소는 예년 대비 10% 정도로 예측되고 있어 정책적 지원 등의 보완책 마련도 필요함

◆ **주택공급 추진 방향 : 도심의 주택공급 확대와 공급 효과 사차 보전을 위한 지원 필요**

- 이전 정부는 공공 주도로서 도시 외곽 신도시 조성에 집중하여 정비사업 등 도심 주택공급을 담당해온 민간사업은 정부의 규제 철학과 정책적 소외로 활발하게 추진되지 못한 한계를 가졌음. 향후 주택공급은 수요 선호가 강한 도심에서 수급 심리 불안감을 완화시키는 것이 매우 중요할 것으로 판단

- 주택공급은 효과까지의 시차가 긴 특성을 가짐. 경기 하강기(위축기)에도 민간의 지속적인 주택공급을 유도하기 위해선 도심지역 중심의 사업 활성화가 가능하도록 각종 지원이 마련되어야 함. 특히 향후 주택수요가 회복되어 도심지역에 공급이 집중될 경우 수급 안정 등을 통한 도심에서의 공급 효과를 극대화할 수 있을 것임
 - 도심공급 활성화를 위한 정부 차원의 지원 방안 : 주택공급 관련 절차 간소화, 관련 규제 완화, 세제 혜택 등을 제시

3. 향후 5년간 250만 + α 주택공급 계획(2022.8.16일)

- 지난 6월 16일 발표한 『새 정부 경제정책 방향』에 포함된 '부동산시장 정상화' 내용을 구체화하여 발표 예정(집중호우로 인한 재난 발생으로 8월 16일로 날짜 변경)
- (예상 내용) 공급 확대를 위한 제도 개선으로 민간의 주택공급 참여 유도
 - 도심 주택공급 확대 : 재건축 및 재개발 활성화를 위한 제도 개선과 '재건축초과이익환수제' 완화 등과 관련된 내용이 주요하게 포함될 것으로 예상
 - 주거안정 : 주택시장에서 소외되기 쉬운 청년을 대상으로 한 '원가주택', '역세권주택첫집' 등 맞춤형 공급 대책이 포함되고, 민간 제안 중심의 도심개발사업 추진을 위한 정책적 내용과 제안도 주요하게 포함될 것으로 예상
 - 법, 시행령 등 제도 개선의 난이도별로 대응하는 정책 제안의 탄력성과 유효성이 주요 포인트임

4. 주택공급 정책이 전문건설시장에 미치는 영향과 시사점

◆ (시장 영향) 단기 주택경기 하강 완화로 건설시장 연착륙을 유도할 것으로 예상

- 최근까지 이어지고 있는 주택정책 기조는 시장 정상화라는 방향성을 가지고 있음. 제도 개선 및 규제 완화 등 다양한 시도를 통해 추진되고 있으나, 시장금리 상승과 거래 절벽 등 수요의 침체 여건이 조성되고 있어 활성화 정도는 제한적일 것으로 판단
- 단, 경착륙 가능성을 약화시켜 주택경기과 건설시장 수축기 부작용을 완화하는 효과는 기대됨

◆ (단기·중기 시사점) 단기 경기변동 하강 변곡점에도 당분간 양호한 시장 흐름이 가능하나 지역별 격차 위험은 주의해야 하고, 중기 주택공급 확대 기대감으로 전문건설시장 측면에서도 호재로 작용할 것으로 예상

- 단기 건축허가면적의 지속적 증가 등으로 전문건설시장은 연착륙이 가능할 것으로 판단되나, 건설시장의 지역별 양극화에 대한 주의를 요망
- 중기적으로 주택공급 확대가 정상적으로 추진될 경우 건설시장에서 호재로 작용할 것임. 현 경기 침체 이후 단기 회복 속도에 따라 중기 건설시장 변동도 영향을 받으므로 전문건설업계에서도 시장 흐름에 대한 면밀한 관찰이 요구됨

시장동향

건설시장의 납품단가 연동제 도입에 관한 전문건설업계 인식

- 하도급계약은 타 산업에 비해 대금조정이 원활하지 못한 것으로 조사 -

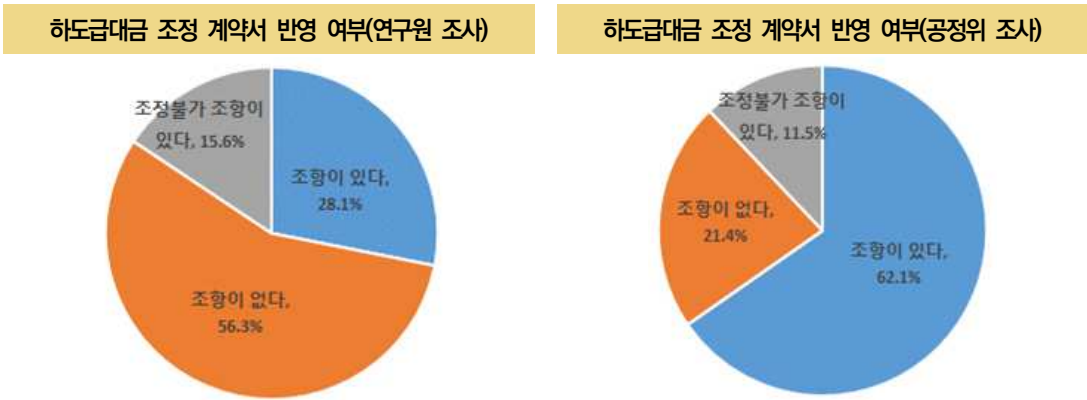
박선구 연구위원(parksungu@ricon.re.kr)

1. 납품단가 연동제 도입 논의의 배경과 이슈

- ◆ **최근 코로나 팬데믹 이후 글로벌 공급망 차질, 우크라이나 사태 등이 겹치면서 원자재 가격이 2년째 폭등하면서 중소기업 하도급기업을 중심으로 납품단가 연동제 도입에 대한 요구가 확대됨**
 - 2022년 대선후보들은 납품단가 연동제의 입법을 공약으로 선정하며 그 논의가 급물살
 - 이에 최근 국회에서는 김경만 의원('21.11), 강민국 의원('22.4), 정태호 의원('22.7) 등이 납품단가 연동제 관련 “하도급법” 개정안을 발의한 상태
- ◆ **건설업은 하도급 거래를 통해 생산물이 완성되는 대표적인 산업으로 납품단가 연동제의 필요성이 큼**
 - 건설업 생산체계는 수직적 하도급구조 방식으로 전문건설업 계약액의 70%가 하도급을 통해 창출
 - 증가한 공사비를 제대로 조정 받지 못하는 수탁기업이 증가하면서 하도급 비중이 높고, 자재사용 비중이 높은 전문건설업종을 중심으로 수익성이 크게 악화될 것으로 예상
- ◆ **특히, 원자재 가격의 급등은 건설자재 가격의 변동성을 키워 건설관련 인플레이션이 역대 최고 수준임**
 - 2021년 건설중간재 물가지수는 연간 27.3% 상승했으며, 이는 1980년대 오일쇼크 때보다 높은 수준
 - 건자재뿐 아니라 노임, 장비임대료까지 상승해 건설공사비는 2022년에도 10% 이상 급등 예상
- ◆ **여기에 최근 종합건설업체의 자재를 포함한 하도급 물량이 증가하여 하도급기업의 어려움이 가중됨**
 - 하도급사는 자재 생산업체를 통한 직접구매가 어려워 유통사에 의존하며, 가격 협상력 역시 열위
 - 하도급자가 구매하는 자재의 경우 원사업자의 발주자에 대한 하도급대금의 조정 형태 등에 따라 하도급대금 조정이 원활히 이루어지지 못하고 있는 실정
- ◆ **이에 대한건설정책연구원은 대한전문건설협회와 함께 직접시공의 주체이자 전체 공사에서 하도급공사가 70%에 이르는 전문건설업체(회원사)를 대상으로 하도급대금 조정 및 납품단가 연동제 인식 등에 대해 실태조사를 실시하여 분석함**

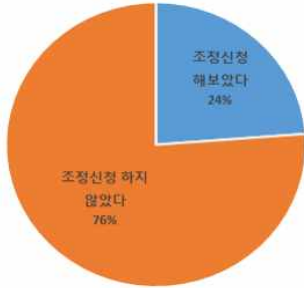
2. 납품단가 연동제 도입 관련 인식조사 결과 및 시사점

- ◆ **대한전문건설협회 소속 회원사(4만여 개) 중 423개 업체가 설문조사에 참여함**
 - 전문건설업 업종 중 철근콘크리트(77개사), 금속창호온실(66개사), 실내건축(54개사), 토공(50개사), 포장(28개사), 상하수도(26개사), 조경식재(24개사), 도장(23개사), 습식방수(21개사) 등이 참여
 - 조사기간은 2022년 7월 18일에서 22일(일주일)이며, 짧은 조사 기간에도 불구하고 설문 참여율이 높아 납품대금 연동제에 전문건설업의 관심이 높은 것으로 판단
 - 본 조사는 통계적으로 신뢰수준 95%에 표본오차 ±4.8%포인트임
- ◆ **원자재가격 상승에 따른 하도급대금 조정 사항이 계약서에 반영된 여부를 조사한 결과, 전문건설업 하도급계약서에 원자재가격 상승에 따른 납품단가(하도급대금) 조정이 명시된 경우는 28.1%에 불과하며, 해당 조항이 없거나 조정불가 조항이 있는 경우는 각각 56.3%, 15.6%로 나타남**
 - 이는 2022년 4월 공정거래위원회 조사결과와 상당한 차이를 보임
(납품단가 조정이 명시된 조항이 있다: 62.1%, 조항이 없다: 21.4%, 조정불가 조항이 있다: 11.5%)
 - 이를 통해 전문건설업 하도급 계약이 제조업 등 타 산업에 비해 크게 취약한 것으로 판단 가능함

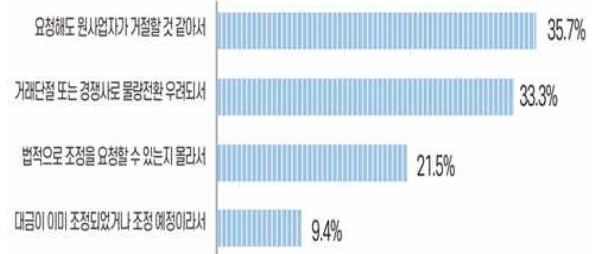


- ◆ **원자재가격 상승에 의한 납품단가 조정을 신청한 경험이 있는 전문건설업체는 24%에 불과하며 76%가 대금조정 신청 자체를 하지 않은 것으로 나타나, 공정위 조사결과(대금조정 신청 경험비율이 39.7%)와 비교하면 전문건설업 신청 비율이 낮은 것으로 조사**
 - 원자재가격 상승에도 불구하고 대금조정을 신청하지 않은 이유는 요청해도 거절할 것 같아서 35.7%, 거래단절 또는 경쟁사로의 물량전환 우려가 33.3%로 각각 높은 비중을 차지함
 - 또한, 법적으로 조정을 요청할 수 있는지를 모르는 경우 역시 21.5%로 조사됨

하도급대금 조정 신청 경험

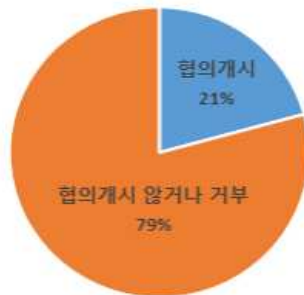


하도급대금 조정을 신청하지 않은 이유

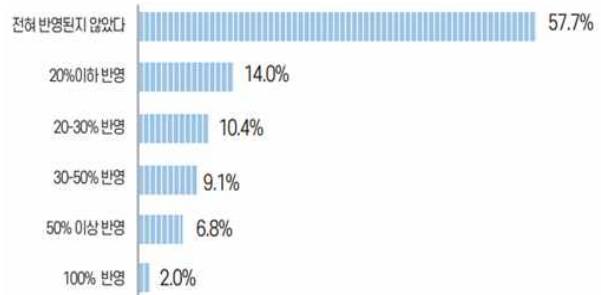


- ◆ **대금조정 신청 이후 실제로 협의가 이루어진 경우는 21%에 불과하였고, 79%는 협의를 개시하지 않거나 거부당한 것으로 조사되어 전문건설업 대금조정이 원활치 않은 것을 알 수 있음**
 - 이는 공정위 조사 결과(협의 개시 : 51.2%, 협의를 개시하지 않거나 거부 : 48.8%)에 비해 협의개시 비율이 크게 낮은 수준임
 - 대금조정 비율 역시 원자재가격 상승에 따른 단가조정이 전혀 반영되지 않았다는 응답이 57.7%로 가장 높게 나타났으며, 전부반영은 2%에 불과하고 대부분의 경우 50% 이하로 반영된 것으로 조사

하도급대금 조정 신청 이후 협의여부



하도급대금 조정 비율



- ◆ **전문건설업 실태조사 결과, 전반적으로 건설 하도급계약은 제조업 등 타 산업에 비해 원자재가격 상승에 따른 대금조정이 원활하지 못한 것으로 귀결됨**
 - 이는 납품단가 연동제 도입이 건설업종에 더욱 긴요하게 필요함을 의미한다고 볼 수 있음
- ◆ **납품단가 연동제의 입법화 노력에도 불구하고, 현재 ‘조정협의제도’라는 절충적 형태로 운영되고 있음**
 - 조정협의제의 한계와 실효성에 따라 최근 납품단가 연동제 도입으로 공감대가 형성되고 있는 분위기
 - 최근 들어 원자재 가격 상승률이 둔화되고 있는 상황으로 납품단가 연동제가 도입되더라도 현재가 아닌 향후 원자재 시장 불확실성에 대비하는 차원
 - 납품단가 연동제가 대·중소기업과 원·하도급기업 간 상생과 공정으로 가는 새로운 이정표가 되기를 기대함