

대·중소기업 거래 불공정 해결을 위한 납품대금 연동제 도입 방안

김은하 연구위원

2021. 3

본 보고서의 내용은 연구자 개인의 견해이며,
중소기업중앙회의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

KBIZ 중소기업중앙회

목 차

요약	iv
I. 연구 배경	1
II. 원자재납품대금 연동제	3
1. 과거 도입 추진 사례	3
2. 연동제의 개요	5
3. 원자재납품대금 연동 사례	7
가. 개별 기업 간의 연동 사례	7
나. 국가계약에서의 원자재 납품대금 연동 사례	8
4. 연동제의 타당성	10
가. 원자재납품대금 연동에 대한 공법적 규제	10
나. 신의성실 원칙에 의한 공정계약의 원칙 및 사정변경의 원칙	13
5. 연동제의 필요성	17
가. 자원의 효율적 분배를 위한 공정 계약	17
나. 기존 대·중소협력 제도의 보완	19
6. 연동제 도입 관련 주요 쟁점	21
가. 연동제 반대에 대한 중소기업계 의견	21
나. 기타 중소기업계 의견	25
III. 원자재납품대금 연동제 도입 방안	26
1. 원자재 가격 연동 방법	26
가. 원자재 및 원자재 가격의 개념	26
나. 원자재 가격 연동의 기준	27
다. 원자재 가격 연동에 따른 계약금액 조정	29
2. 연동제 도입 방안	31
가. 표준계약서 개정을 통한 연동제 도입	31
나. 도입방향 1) 표준계약서 연동제 조항 자율도입 및 인센티브 제공	34

다. 도입방향 2) 표준계약서 연동제 조항 도입 의무화	35
IV. 결론	37
V. 원자재 납품대금 연동제 관련 검토의견	39
1. 공정거래법적 접근을 통한 납품대금 연동제	39
2. 원가분석 기반의 가격 연동제	41
참고문헌	43
첨부. 표준하도급 계약서의 「공급원가 변동으로 인한 하도급대금의 조정」 ..	45

<표 차례>

표 1 계약의 형태에 따른 계약금액 및 이윤	5
표 2 일부 대기업의 원자재 가격 연동 방식	7
표 3 활용 가능한 시장가격	29
표 4 연동제 도입방안	31
표 5 표준계약서의 원자재 가격 연동제 조항 (안)	32
표 6 계약서 내 원자재-계약금액 연동 조항의 예시	33
표 7 인센티브 형식 연동제 도입을 위한 상생법 개정안	34

요약

코로나19는 전 세계적으로 지난 20년간 완화되어오던 불평등을 단번에 악화시켰다. 국가 간, 국가 내의 경제주체들 간 불평등 이슈는 코로나가 남긴 또 다른 후유증이다. 국제기구들은 이를 해결하기 위한 각 국 정부의 즉각적이고 강력한 개입의 필요성을 한목소리로 강조한다. 이에 따라 앞으로 긍정적인 경제는 불평등 해소와 경기 회복 및 지속적 성장을 위한 핵심 아젠다가 될 전망이다. 한국의 경우 가계 소득 중 근로 소득이 차지하는 비중이 높아 근로소득의 불평등이 결국 부의 불평등으로 이어진다. 그런데 2019년 대기업을 평균소득은 515만원으로 전체 근로자의 83%가 종사하는 중소기업(245만원)보다 2.1배 많았다. 이런 상황에서 코로나19 극복과 고용 및 성장의 선순환을 위해 중소기업에게 가장 우선적으로 필요한 것은 적절한 납품대금의 보장이다.

그런데 최근 국제원자재 가격의 과도한 오름세가 경영에 악재로 작용할 우려가 제기되고 있다. 원자재 가격 상승에 따른 제조원가의 상승 대부분이 중소기업에게 전가되기 때문이다. 원자재납품대금 연동제는 이를 해소하기 위한 한 방안으로 다시 주목받고 있다. 연동제는 원자재 가격이 급등하면 그만큼의 원자재 가격 상승분을 납품대금에 반영하여 중소기업에게 적절한 이윤을 보장해주는 것을 의미한다. 원자재와 납품대금의 연동을 제도화한 국가는 아직 없다. 그러나 개별 기업 간 거래에서 가격 변동성이 심한 원자재를 사용하는 경우, 위험 분산을 위한 하나의 가격 전략으로 활용되고 있다. 또한 공공조달 분야에서도 한국뿐 아니라 미국, 일본 등이 원자재 가격 지수에 따라 계약금액을 조정할 수 있는 제도를 규정해두고 있다. 이렇듯 원자재와 납품대금의 연동은 시장의 선택으로 이미 일부에서 시행하고 있다. 그러나 이를 법의 영역 내에 제도화하는 것에 있어서 그 타당성과 필요성에 대한 논쟁이 지속되고 있다.

시장경제원칙에 부합하기 위해서는 대기업과 중소기업 간의 거래도 당사자 간 자율적 협의에 의해 이루어져야한다. 그러나 경제적 자유에 내재하는 시장지배적 경향은 오히려 시장의 자유를 제한하게 되었다. 이에 국가는 상생협력법, 하도급법, 공정거래법 등의 공법을 통해 기업 간의 계약에 개입

하게 되었다. 대·중소기업 간 거래에서는 시장의 지배력과 경제력 남용으로 계약의 기본원칙인 의사의 합치를 통한 권리의무 창설이 제대로 작동하지 않았기 때문이다. 이같은 규제는 경제정책적 목표인 공정거래라는 공익을 위해 공법으로 개인의 경제적 자유를 제한해 계약자유 원칙의 결함을 교정함으로써 본래의 기능을 회복시키기 위한 것으로 볼 수 있다.

그러나 과거 계약의 자유에 대한 법적 제한은 예외적이었지만, 점차 계약의 자유를 제한하는 강행법규가 증가하고 있다. 이는 시대의 요구와 흐름을 반영해 신의성실 원칙을 강조하며 실질적인 자유와 평등을 보장하고자하는 현대 민법의 정신을 반영한 것이다. 현대 민법의 수정 3대 원칙 중 하나인 공정계약의 원칙에 따라 국가는 사회적·경제적 약자를 보호하기 위하여 계약 자유를 적극적으로 제한하게 되었다. 동일하게 신의성실 원칙에 따라 계약 체결 당시와 체결 후 사회 사정이 현저히 변경되어 원래의 계약을 그대로 강제하는 것이 신의성실에 부당한 결과를 발생시킨다면, 해당 계약은 구속력을 잃는다. 이런 사정변경의 원칙에서 중요한 것은 예견가능성인데, 예견이 가능한 원자재 가격 변화가 있었다면 이에 대한 부담 기준을 계약에 포함시켰어야 한다. 그러나 원자재 가격 변화는 예견이 불가능했고, 그런 상황이 발생했을 때 일방적으로 수탁기업이 부담하고 있다는 것이 현재 거래 관계에서 발생하는 문제이다. 연동제의 핵심 이슈는 계약 당시 예견할 수 없었던 원자재 가격의 급등에 대한 부담을 누가 부담할 것인가의 문제이다. 현재 대부분의 중소기업이 일방적으로 이 부담을 온전히 감당하고 있다. 만약 위탁기업이 이를 수탁기업에게만 전가하는 것은 결국 우월적 지위를 이용한 일방적이고 부당한 단가 인하 압박과 동일하게 작용할 수 있다.

과거 전통적인 경제학은 분배적 형평성과 경제성장의 상충관계를 강조해왔다. 그러나 최근 불평등이 경제성장에 부정적인 영향을 준다는 실증적인 연구 결과가 발표되고 있다. 정부가 시장의 실패를 보완하면서 자원배분의 효율성을 높이는 것은 개입 그 자체가 야기할 수 있는 배분적 효율성의 상실보다 더 큰 사회적 편익을 창출할 수 있다는 주장도 힘을 얻고 있다. 특히 한국의 불평등을 야기하는 가장 큰 요인 중 하나가 대중소기업의 소득격차임을 감안했을 때, 연동제 등의 제도적 장치를 통한 정당한 납품대금의 보장은 결국 부당한 가격 압박이 임금인하로 귀결되는 것을 막고 공정한 시장질서 확립을 통해 사회적 잉여를 증대시킬 수 있을 것임을 알 수 있다.

정부는 이러한 재분배 문제에 적극 개입하여 성과공유제 혹은 협력이익공유제를 시행 또는 추진 중에 있다. 그러나 대중소기업간의 실제적인 성과의 배분은 구매가격에 기반하여 이루어진다. 따라서 대기업의 성과와 이익에 따른 사후적 배분보다 즉각적이고 직접적으로 납품대금을 보장해주는 연동제의 병렬적 추진도 필요하다.

마지막으로 본 연구는 연동제 도입 방안으로써 표준계약서 개정을 통해 원자재와 납품대금 연동 방식을 제시한다. 연동제 조항을 포함한 표준계약서를 기업이 활용하는 방안으로는 정부의 인센티브 제공을 통한 기업의 자율적 채택과 상생법 등의 법개정을 통한 의무화 두 가지가 선택의 문제로 남아있다.

구체적으로 계약서에 갑과 을은 계약의 목적물을 만드는데 필요한 원재료 중 가격 연동의 대상이 되는 원자재를 정해야 한다. 모든 계약 건별로 상이한 조건을 고려하고, 계약의 자율성을 준수하기 위해 원자재-납품대금과 관련된 필수적인 항목들은 모두 사전에 수위탁 기업이 협의를 통해 결정하도록 한다. 사전 협의할 조건에는 원자재 가격에 연동하여 납품대금 조정이 발생할 조건-계약체결일로부터 경과 일 수, 가격 변동률, 비교가격의 기준, 계약금액 조정 방식- 등이 있다. 정부는 대중소 기업 양극화 완화를 위해 성과공유제나 협력이익공유제의 인센티브 형식을 차용하여 연동제 도입 기업에 대하여 행정적·재정적 지원을 하는 방법이 있다. 혹은 제도의 효과적인 안착을 위해 위탁기업이 대기업인 경우 연동제 도입을 의무화할 수 있도록 상생법을 개정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 정부는 이 같은 방안을 적극 고려해 국가의 재분배 기능을 확충하고 공정한 시장질서 확립을 통해 양극화의 고착화를 막을 수 있을 것이다.

I. 연구 배경

대기업과 중소기업 간 생산성 격차, 기업 규모별·업종별·가계소득 분위별 등 간의 양극화는 코로나 19가 남긴 우리 사회의 가장 큰 후유증이 될 전망이다. 한국은행의 보고서에 따르면 제조업의 경우 2020년 2분기 기준 대기업의 생산지수는 3.7% 감소한 반면 중소기업은 3배에 가까운 10.2%가 감소했다 (한국은행, 2020). 코로나19 이전부터 정부는 대중소기업간의 양극화 완화를 위해 다양한 정책을 도입하고 있으나 이런 현상은 지속적으로 확대되는 양상이다. 한국은행 기업경영분석에 따르면 대중소기업의 매출액 영업이익률 차이는 2014년도 1.3%p에서 2018년 3.7%p로 확대되었다. 또한 통계청의 영리법인 기업체 행정통계에 따르면 전체 영리법인 가운데 0.2%에 불과한 상호출자제한기업진단 소속 대기업이 전체 영업 이익의 절반 가까이(44.7%)를 차지하며 0.3%의 대기업이 64%의 영업 이익을 차지하는 것으로 나타났다. 반면 99.1%의 중소기업이 가져간 영업 이익은 22%에 그쳤다.

특히 단기간 내에 코로나19 이전 경기 상황으로 회복이 어려울 것으로 전망되고 있어 외부 충격에 취약한 중소기업에 대한 정책여력의 집중이 요구된다. 이런 양극화 심화가 고착된다면 기업간 혁신역량, 기술·자금력 차이 등으로 향후의 경기 회복과 성장 기회에도 부정적인 영향을 줄 가능성이 높다 (한국은행, 2020).

코로나 19 충격 극복을 위해 중소기업에 고용유지금을 지원하거나 대출이나 세제 혜택을 주는 것도 단기적으로 절실하다. 그러나 장기적으로는 중소기업이 정상적인 생산 활동을 재개하고 발생하는 매출로 고용 충격을 해소해 나가는 것이 근본적인 해결방향이라 할 수 있을 것이다. 이런 측면에서 중소기업의 기업 활동이 적정한 가치를 인정받고 정당한 대가를 확보할 수 있는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 중소기업의 적정한 납품대금, 특히 수위탁 거래 기업 간 부당한 납품단가 결정과 부당한 감액 등의 불공정 거래행위 문제는 중소기업의 역사만큼 오래되고 고질적인 문제이다.

최근 국제원자재 가격의 과도한 오름세로 인한 수입원자재 가격 상승과 자원 확보 경쟁 심화 등이 우리 경제에 또 다른 부담이 될 우려가 제기되고 있다. 원유의 경우 2020년 11월부터 꾸준한 증가세를 보이고 있으며, 비철금속 또한 견조한 상승세를 지속하고 있다. 구리 가격은 2021년 1월 중순 톤당 8천달러 내외로 2013년 2월 이후 최고 수준으로 상승했다 (한국은행, 2021). 이러한 원자재 가격의 급격한 상승에 따른 제조원가 변동의 위험이 수탁기업인 중소기업에게 오롯이 전가되어 경영 여건에 어려움이 가중될 전망이다. 그에 따라 이를 해소하기 위한 하나의 방안으로 과거 크게 이슈가 되었던 납품단가 연동제가 다시 주목을 받고 있다.

이에 본 연구보고서는 코로나 19 극복과 대중소기업간의 양극화 고착을 막기 위한 하나의 방안으로 원자재와 납품대금의 연동에 대한 타당성을 살펴보고 이를 제도화하기 위한 방안을 제안하고자한다.

II. 원자재납품대금 연동제

1. 과거 도입 추진 사례

연동제는 원자재 가격이 급등하면 그만큼의 원자재 가격 상승분을 납품대금에 반영하여 수급기업인 중소기업에게 적절한 이윤을 보장해주는 제도를 의미한다. 계약 이후 원자재 가격이 급등해 납품업체의 원가부담이 증가한 상황에서 대기업이 우월적 지위를 이용해 가격을 인상하지 않거나 오히려 인하 압박을 가하는 경우가 많아, 중소기업계는 연동제 도입의 필요성을 주장해온 바 있다.

납품단가연동제에 대한 제도적 차원의 도입에 대한 논의는 2008년 시작되었다. 당시 제17대 대통령직 인수위원회 업무보고에서 ‘기업하기 좋은 나라 만들기’ 추진 전략과 관련 중소기업들의 경쟁력 강화를 위해 원자재가격과 납품단가를 연동하는 시스템을 도입하는 방안을 추진하겠다고 밝혔다 (2008년 1월 6일).

이후 산업자원부는 ‘대중소기업상생협력추진기본계획 (2008년~2010년)’을 고시하며 (고시 제2008-19호, 2008년 1월 31일), 자율적 공정거래 인프라 확충을 위해 수·위탁거래 실태조사 시 원자재가격 변동에 따른 계약금액 조정을 가능토록 한 「표준약관정서(중기청 고시)」 활용여부 중점 점검하겠다고 밝혔다. 당시 중소기업청장은 납품단가 연동제를 법제화하기보다 ‘표준약관정서’를 통해 해결해야함을 주장했다. 여러 논의 끝에 공정거래위원회가 제출한 ‘납품단가 조정협의 의무제 도입’을 골자로 한 하도급법 개정안이 국무회의에서 의결되었다. 공정거래위원회는 연동제가 도입될 경우 사적계약의 원칙을 침해할 수 있다¹⁾는 이유를 들어 연동제의 대안으로 조정협의 의무제가 도입되었다.

그러나 조정협의 의무제가 시행된 지 2년이 채 지나지 않은 2010년

1) 당시 연동제 도입을 반대하는 입장은 ‘납품단가연동제는 시장경제질서의 핵심인 경쟁의 자유를 해친다. 원사업자의 경제적 부담이 증가하면 그 부담은 소비자에게 전가된다.’ 등을 주장했다. 이에 대한 자세한 논의는 이후 4-6절에 걸쳐 연동제의 타당성과 필요성, 그리고 도입관련 주요 쟁점에서 다루도록 한다.

연동제 도입의 필요성이 다시 제기되었다. 대표발의를 한 박선숙 (당시 민주당), 이정희 의원 (당시 민주노동당) 등은 하도급법 일부개정법률안 (안 제16조의2)를 제안²⁾하며 하도급 거래에 있어 원재료의 가격 상승에 따른 부담이 원사업자와 수급사업자에게 나누어질 수 있는 제도적 장치가 절실함을 역설하였다. 납품대금 조정협의 의무제가 운영되고 있지만 여전히 교섭력의 차이가 존재해 문제해결 가능성이 낮다는 것을 지적하였다. 그리고 이를 해결하기 위한 방안으로 하도급대금이 원가에 연동될 수 있는 제도적 장치를 마련해 하도급거래의 공정성을 확립해야함을 주장하였다.

그러나 정무위원회는 납품단가 조정협의제가 시행된 지 1년 반 밖에 지나지 않아 해당 제도의 실효성을 충분히 검증하기 이르기 때문에, 제도에 대한 면밀한 조사를 선결적으로 실시한 후 납품단가 연동제 도입여부를 결정해야한다고 심사하였다. 또한 대안으로서 원재료 가격의 급격한 변동으로 조합원인 수급사업자의 하도급대금 조정이 불가피한 경우 중소기업협동조합이 하도급대금 조정을 신청할 수 있도록 하여 (제16조의2제2항 신설) 해당 제안은 대안 폐기되었다.

원자재와 납품대금의 연동제의 이슈는 연동과 연동의 제도화 두 가지 이슈로 나누어 생각해 봐야하는 문제이다. 과거 논의 대부분은 연동을 제도화하는 것에 대해 집중되어 있었다. 본 연구는 연동제의 필요성이나 타당성에 대한 검토 이전에 우선적으로 중소기업계에서 요구하는 연동 자체의 개념을 명확히 한다. 이후 II장의 구성은 다음과 같다. 2절은 과거 연동제에서 주장했던 연동의 개요를 명확히 한다. 3절은 국내외 민간 기업 간, 공공 조달 시장에서의 연동 사례를 찾아본다. 4절은 이런 원자재와 납품대금 연동을 제도화 하는 타당성을 살펴보고, 5절은 이러한 제도화의 필요성을 확인한다. 6절은 상기 논의된 논의를 근거로 과거 연동제 도입을 반대했던 입장의 주요 쟁점을 살펴보고, 이에 대한 중소기업계 입장을 정리한다.

2) 각각 의안번호-1809060 (2010년 8월 10일), 의안번호-1809733 (2010년 11월 1일)

2. 연동제의 개요

납품단가 결정방식은 가격을 결정하는 방식과 계약을 체결하는 방식으로 나누어 접근할 수 있다. 먼저 가격 결정은 시장기반과 원가계산기반이 있다. 시장에서 최종 생산품이 실제로 거래된 가격에 기반을 둘 수도 있고, 물품의 제조에 필요한 항목들의 원가에 이익을 더해 계산할 수도 있다. 계약 방식에는 확정계약과 개산계약이 있다. 확정계약은 계약 시 계약가격을 확정하고 합의된 계약조건 이행 시 계약금액을 지급하는 형태이다. 이를 달리 표현하면 고정가격제로, 납품기업의 마진이 제조원가에 따라 변동할 수 있다는 것을 뜻한다. 반면 계약 사후적으로 실제 발생 원가에 준거하여 계약이행 기간 중 또는 완료 후 정산원가를 산정해서 이를 최종 계약가격으로 결정하는 개산계약도 있다. 변동성이 심한 원자재를 활용하는 경우 미리 원가계산에 의한 가격 산출식을 정해두고, 원자재 가격 변동을 계약가격에 반영시키는 방법이다. 원자재 가격 반영에도 다양한 방식이 있다. 최종품 가격을 한 가지 주요원자재를 연동하는 방법 (Single commodity tied), 다수의 원자재 가격 지표와 연동하는 (Multiple component tied) 등이 있다 (Deloitte, 2016).

표 2 계약의 형태에 따른 계약금액 및 이윤

계약의 형태	계약금액	납품기업의 이윤
확정계약	고정	원자재 가격 상승 시 이윤 감소
개산계약	일부 원자재 가격 상승에 따른 부분연동	일정 이윤 혹은 제조 원가의 일정 비율 이윤 보장

2008년 납품단가연동제 도입 추진 당시에 중소기업계에서 요구했던 연동제 조건은 다음과 같다. 아래의 조정 조건 및 조정 범위를 참고하면, 중소기업이 요구한 형태는 원부자재 중에서도 제조원가에서 가장 큰 비중을 차지하는 제품의 급격한 가격 변화에 대해 이에 대한 수탁기업의 부담을 위탁기업에게 함께 나눠 질것을 요구한 것임을 알 수 있다.

□ 납품단가 조정 조건 및 적용 범위³⁾

○ 납품단가 조정 조건

- 제조업종에 한함
- 제조원가대비 원부자재 비율이 50% 이상인 품목
- 원부자재 상승 비율이 5% 이상인 경우
- 계약기간 중 원가상승에 따른 조정 적용은 원부자재에 한함
- 적용기간 및 요건은 계약체결일부터 만료일까지 해당사항 발생 시로 한정

○ 적용범위

- 제조원가대비 원부자재 비율이 50%를 넘는 품목 중 해당원부자재 가격이 5% 이상 증감했을 경우
- 원가대비 원부자재 비율의 산정 : 50% 이상 차지하는 원부자재 가격 변동은 국제 원자재 가격 등 기업 외부환경 변화에 따른 불가항력적인 요소로 원가인상 요인을 기업 내에서 자체적으로 흡수하기 곤란

이렇게 연동제의 범위를 명확하게 함으로써 찬반의견에 대한 정확한 평가가 가능해진다. 한 예로 일부 반대하는 측에서 주장했던 모든 납품업체가 평균적인 중간가격을 일괄 적용 받게 된다거나, 당사자간의 협의를 무시한 채 원자재 가격 상승분을 그대로 납품단가에 반영한다는 등의 의견⁴⁾은 논점이 어긋나있음을 알 수 있다.

3) 납품단가 연동제·조정협의회 관련 중소기업계 의견 p.33 (중소기업중앙회, 2008)

4) 중소기업중앙회, 전계서 p.3

3. 원자재납품대금 연동 사례

이번 절에서는 국내외 개별 기업 간의 계약, 공공 조달에서 원자재 가격 변화에 따른 납품대금 연동 사례를 살펴본다.

가. 개별 기업 간의 연동 사례

일부 원자재의 가격 변화에 따른 부분 연동 방식은 해외는 물론 국내 일부 기업에서도 일정한 계약 방식에 따라 연동을 하고 있다. 특히 국내 일부 대기업의 경우, 공정거래협약·대중소 상생협약 등을 위해 일부 원자재에 대해 납품단가 조정 기준을 마련하여 주요 원자재 시세와 연동한 연동제 및 사급제를 운영하여 납품단가를 조정하고 있음을 밝히고 있다⁵⁾. 2018년 최저임금이 16.4% 급등할 당시 중소기업협력업체의 인건비가 크게 늘어날 것을 감안해 납품 단가를 상향 조정하는 방식으로 부담을 일정 부분 함께 지원한 기업도 있다⁶⁾.

표 3 일부 대기업의 원자재 가격 연동 방식

	A사		B사	
대상 원자재	철판, 플라스틱	동	플라스틱 등	알루미늄, 귀금속 등
기준 가격	공급사 협의	국제가 (LME)	국제가, 업체구매가	국제가 (LME)
조정 방식	일정 주기별	협력사 요청 시	수시 (시세변동폭 5%)	분기별 연동제

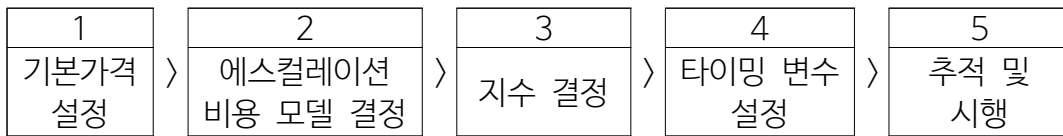
이들 기업은 제품의 모든 원부자재가 아니라 일부 주요 원자재 (철판, 플라스틱 등)나 단가가 높은 귀금속 등에 대하여, 계약 시 정해진 가격 기준을 활용해 계약금액을 조정한다. 납품단가연동제를 통해 중소기업계가 주장한 연동방식·범위·조건 등도 이와 유사하다.

5) 예) ① 삼성전자 및 대덕전자 (삼성전자협력사), <https://news.samsung.com/kr/삼성-협력사-공정거래-협약식-개최> (게시일 : 2016.03.16) (접속일 2021.3.15)

② GM, https://www.gm-korea.co.kr/gmkorea/accompany/support_wholly.do (접속일 2021.3.15)

6) 삼성전자, 최저임금 인상분을 납품단가에 반영하는 방식으로 협력업체에 3년간 (2018~2020년) 약 4천500억원 지원, <https://news.samsung.com/kr/삼성-국내-130조-투자목표-초과-달성미래사업-상생> (접속일 2021.3.15)

이는 해외 기업에서도 마찬가지다. 원자재 가격 연동은 하나의 효과적인 원가 계산 전략으로 채택되고 있으며, 많은 기업에서 이 방식을 사용하고 있다 (Deloitte, 2016). 연동제를 위한 다섯 가지 단계를 다음과 같이 설명한다.⁷⁾



이와 같은 사례를 통해 봤을 때 원자재 가격과 납품대금을 연동하는 것 자체가 반시장적이거나 가격이 시장에서 결정되는 기본적인 시장 원리를 무시하는 것이라고 할 수 없다. 시장에서 이미 자율적으로 채택되고 있는 가격 책정 방식의 하나일 뿐이다.

한국에서는 대중소기업간의 거래 공정화를 위하여 상생법의 제22조의2와 하도급법의 제16조의2에서 공급원가 변동에 따른 납품대금 조정 협의에 대한 항목을 제정하고 있다. 또한 공정거래위원회의 표준 하도급계약서 및 중소벤처기업부의 표준약정서를 통해 원자재 가격 변화에 따른 계약금액 조정을 권고하고 있다.

미국은 민간 거래에 대해 계약서 (agreement)가 아닌 사업자 단체 등에서 제정·권장하는 약관 (Conditions) 형식을 활용하고 있다. 일본과 EU의 경우 건설업종의 표준계약서가 있으며 건설공사 하도급 일반조건에 원재료 가격변동의 조정 사항을 포함하고 있다.

나. 국가계약에서의 원자재 납품대금 연동 사례

국가와 사인간의 계약에서도 원자재 가격 변동에 의한 계약 변경 사례를 쉽게 확인할 수 있다. 한국의 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조 및 동법 시행령 제64조, 동법 시행규칙 제74조에 물가변동 등에 따른 계약금액의 조정을 규정하고 있다. 계약금액의 조정은 품목조정률과 지수조정률 중에 하나를 지정하여 100

7) 단계별 자세한 설명은 PowerAdvocate, “Index-based contracting: A powerful weapon for holding down costs in a rising market” 참고

분의 3 이상 증감 시, 총액 기준, 계약 체결일로부터 90일 이상 경과 등의 조건에 따라 이루어진다. 계약금액 조정은 총액을 기준으로 하는 것이 일반적이나 예외 조항으로서 공사계약의 경우 단품 슬라이딩 방식을 도입해 특정 자재의 가격 증감률이 100분의 15 이상인 경우 그 자재에 한하여 계약금액을 조정할 수 있다.

해외에도 유사하게 물가 변동에 따른 계약금액 조정 제도가 존재한다. 미국 연방 정부 조달에는 물가 변동으로 인한 계약금액 조정 제도 (EPA : Economic Price Adjustment)제도가 있다. 조정에는 일반적으로 ▲정해진 가격에 기초한 조정 (특정 품목이나 계약 품목의 합의된 수준의 증감을 기준) ▲실제 노무비나 재료비에 기초한 조정 (계약자가 계약을 실제 이행하는 동안 실제로 사용한 노무비나 재료비의 증감을 기준) ▲노무비나 재료비 지수에 기초한 조정 (계약서에 명시한 기준이나 지수의 증감을 기준), 이상의 세 가지 형태가 있다 (중소벤처기업부, 2011).

일본은 한국의 공공조달법제와 달리 회계법, 지방자치법 등에서 규정하고 있다. 그리고 공공조달의 투명성 확보를 위해 공공공사입찰계약적정화법, 입찰담합등관여행위방지법, 공계약조례 등을 제정하고 있다 (한국법제연구원, 2017). 특히 공공공사의 경우 국토교통성의 「공공공사표준청부계약약관」을 준수하며, 약관 제25조에 ‘임금 또는 물가변동에 근거하는 도급 금액의 변경’을 규정하고 있다.

4. 연동제의 타당성

가. 원자재납품대금 연동에 대한 공법적 규제

1) 개인의 경제적 자유 제한의 근거

헌법 제119조 제2항은 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.” 라고 규정하고 있다. 즉, 공정거래라는 경제정책적 목표는 개인의 경제적 자유를 제한할 수 있는 정당한 공익의 하나인 것이다.

‘원자재-납품대금 연동’ 제도 도입의 목적은 경제적 약자인 중소기업이 대기업의 일방적인 납품단가 인하 압력에서 벗어날 수 있는 법적 근거를 확보함과 동시에 불공정한 하도급 거래를 근절하여 원활한 경제활동 환경을 조성하고자 하는 것임을 분명히 할 필요가 있다. 즉 기존에 사법(민법 영역의 계약법) 영역에서 위탁기업이 우월적 지위를 이용하여 일방적으로 단가를 계약하거나 단가 인하를 압박하는 등 계약의 기본원칙인 ‘의사의 합치를 통한 권리의무 창설’ 이 제대로 작동하지 않아 법적 개입이 불가피해진 부분이다.

현재 공법(公法)의 영역에서 사법(私法)인 계약법을 통해 계약관계를 규제하는 법으로는 공정거래법, 하도급법, 대중소상생법 등이 있다. 수위탁 기업간의 계약관계는 사법의 영역에 있는 ‘일반 계약과는 달리 당사자 간의 지속적인 관계유지의 중요성’ 에 대한 인식을 기반으로 공법으로 규제하고 있다 (한국경제연구원, 2010b). 경제 규모가 커지고 구조가 복잡해짐에 따라 기업은 생산의 효율성을 높이기 위해 수평적·수직적 분업 활동을 하게 된다. 특히 대기업은 공정의 일부는 외주를 주고 납품 받은 부품으로 최종 완성품을 완성하는 전략을 취한다. 그러나 상대적으로 경제적 약자인 계약상대자 중소기업체는 계약 체결과 단가 결정 등에서 자신의 의견을 충분히 내지

못하고 있다. 이런 상황에서 기업 간의 계약을 자유방임 상태에 둘 경우, 경제적 자유에 내재하는 경제력의 집중 또는 시장지배적 경향으로 말미암아 시장의 자유가 제한받게 된다. 이에 양자 간의 거래 과정에 위탁 기업인 대기업의 불공정한 거래행위를 시정하고, 경제적 약자인 중소기업의 이익을 보호하기 위해 공법의 영역이 불가피해진 것이다.

원자재와 납품대금의 연동의 제도화를 위한 상생법 혹은 하도급법 제개정의 타당성 검토보다 이러한 공법 제정의 배경에 대한 이해가 선행되어야 한다. 연동제 도입을 반대하는 입장에서는 사인(私人)간의 “계약”에 초점을 두고 사법(私法)의 영역에서 논의를 이끌어가고자 하지만, 그 “계약”이 일어난 “사인”에 더 집중할 필요가 있다. 애초에 지금의 공법(公法)이 존재하는 것은 사업의 영역에서 이미 시장실패가 일어났다고 판단되어 국가가 개입하게 것이다. 위에서 한차례 언급한 바와 같이 대기업과 중소기업 간의 관계는 개별 기업 간의 문제로 단순화시켜 생각해서는 안 된다. 연동제를 반대하기 위해 이를 개별 기업 혹은 사인 간의 계약으로 축소시키는 순간 지금 대중소 기업 간의 공정한 거래 관계 정착을 위해 도입된 모든 법적 제도의 필요성을 부인하는 의미로 간주될 수 있는 것이다.

과거 2008년 납품단가 조정협의 의무제 도입 논의 배경을 살펴보면, ‘납품단가의 조정은 당사자간 자율적인 협의에 의해 결정되는 것이 시장경제원칙에 부합되나, 전속거래관행 등 사실상 원사업자에 기속된 수급사업자가 가격을 협의하기 어려운 것은 물론, 협상의 기회 조차 갖기 힘든 현실’⁸⁾로 인해 가격 협상을 의무화했던 것이다. 그러나 10여년이 지난 지금도 여전히 중소기업은 동일한 어려움을 겪고 있다⁹⁾ (박상인, 2018; 산업연구원, 2017). 대·중소 기업간의 계약 공정의 원칙이 지켜지기 위해서는 여전히 제도화의 필요성이 역력하다.

8) ‘납품단가 조정협의 의무제’ 도입을 위한 하도급법 개정안 국무회의 의결. (2008년 11월 11일 보도 자료, 대한민국 정책브리핑)

9) “한국 자동차 산업의 하청구조 하에서 2차 협력사의 경제적 지위”, 자동차산업 중소기업협력업체 보호를 위한 제도개선방안 모색 공청회. (2018년 9월 6일, 경제정의실천시민연합 보도자료)

2) 위탁기업의 거래상 지위 남용행위

공정거래법상의 불공정거래행위는 자유로운 시장경쟁을 저해할 수 있는 공정하지 않거나 정당하지 못한 방법 등을 사용하여 거래하는 행위를 포괄한다. 일반 불공정거래행위는 9개의 유형이 있고 그 중 한 유형이 “거래상 지위남용 (제23조 제1항 제4호)”이다. 이는 거래 관계에서 우월적 지위를 갖고 있는 사업자가 그 지위를 부당하게 남용하여 거래상대방의 자유로운 의사결정을 침해하여 거래상 불이익을 주는 행위를 의미한다. 공정거래위원회는 거래상 지위 남용행위를 금지하는 이유를 “경제적 약자를 착취하는 행위로서 거래상대방의 자생적 발전기반을 저해하고 공정한 거래기반을 침해”하기 때문이라고 설명한다 (이황, 2016).

불공정거래행위는 그 위법행위 유형이 복잡해 그 유형별로 어떤 시장 내의 지위나 힘이 필요한지 정의되어 있지 않다. 오히려 행위자가 해당 금지행위를 실행할 수 있을만한 정도의 시장 혹은 거래 관계에서의 힘을 가져야하는 것으로 이해된다. 즉 ‘거래상 지위’는 최소한 상대의 거래활동에 상당한 영향을 미칠 수 있는 지위라는 해석이다 (김영산·마정근, 2004). 공정거래위원회의 불공정거래행위 심사지침 또한 불공정성을 규제 근거로 하는 유형에 대해서 일정한 시장에서의 지위를 요구하지 않는다. 그러나 계속적 거래관계에서 상당한 거래의존도가 있는 경우로 규정하고 있다. 또한 판례에서 거래상 지위를 인정한 사례는 행위자의 사업능력이나 법률지식이 상대방에 비하여 월등한 경우, 상대방이 다른 거래처를 발견하기 어려운 경우, 행위자가 대규모 또는 유력한 사업자이고 상대방이 상품이나 용역의 특성상 행위자와 거래를 계속해야 할 경우, 특히 독점적 공급관계, 하도급거래관계 등이다. 여기서 거래관계의 구속성 또는 경제상 종합적 능력의 차이를 핵심요소로 보고 있다 (이황, 2016). 거래상 지위에 대한 문헌을 종합적으로 살펴보면 지속적 관계를 맺어온 수위탁 기업, 전속거래 관계에 있는 대중소기업 등의 경우는 이러한 거래상 지위남용의 문제가 적용될 수 있음을 알 수 있다.

연동제의 이슈는 지금 불공정 행위로 인정하는 우월적 지위를 이용

한 일방적 단가 계약 혹은 단가 인하 압박과 동일한 연장선에 있다. 수탁 기업 입장에서는 원자재 가격 상승으로 인해 제조원가가 증가한 상황에서 금액을 올려주지 않는 것은 계약 체결 후 부당한 단가 인하 압박¹⁰⁾을 받는 것과 대동소이하다. ‘알아서 부담을 감당하라’는 식의 대응은 결국 계약 관계를 악용한 우월적 지위의 남용일 수 있다. 이러한 거래상 지위남용 행위는 장기적으로 시장구조를 왜곡시켜 사회 후생이 하락할 수 있다 (김건식·원세범, 2018).

나. 신의성실 원칙에 의한 공정계약의 원칙 및 사정변경의 원칙

1) 공정계약의 원칙: 현대 민법의 수정 3대 원칙

우리 민법은 19세기에 형성된 근대 민법 바탕으로 이에 상당한 수정을 가한 것이다. 근대민법은 봉건사회의 해체를 통한 평등과 자유라는 당시 시대적 사상을 담고 있다. 근대민법의 3대 원칙은 잘 알려진 바와 같이 소유권 절대의 원칙, 사적 자치의 원칙, 과실 책임의 원칙이 있다. 이 중 사적 자치의 원칙은 개인의 자유로운 의사에 따라 자기 책임 하에서 규율하는 것이 개인 의사 자치의 원칙, 계약 자유의 원칙이 동 원칙에 해당된다.

그러나 자본주의의 발전은 강자에 의한 계약의 착취도구화, 부의 편중 등 그 어두운 민낯을 드러내었다. 위의 3대 원칙은 결국 기득권을 보호하는 데에는 유리하지만, 경제력을 갖추지 못한 자를 지켜주지 못해 오히려 평등성을 저해하는 결과를 낳았다. 자본은 봉건적인 구속으로부터 개인을 해방시켰으나 시간이 자본에 개인이 구속되는 현상이 발생하였다. 이는 결국 법원리의 변화를 촉진하여 현대 민법은 근대민법의 기본원리들을 수정한 3대 원칙 즉, 소유권 상대의 원칙, 계약공정의 원칙, 무과실책임의 원칙을 제창한다. 근대 민법은 사

10) 하도급법 제11조(감액금지)에서 원사업자는 제조등의 위탁을 할 때 정한 하도급대금을 감액하여서는 안되고 (1항) 하도급대금 지급 시점의 물가나 자재가격 등이 납품등의 시점에 비하여 떨어진 것을 이유로 하도급대금을 감액하는 행위 (2항 6호)도 정당하지 않다고 규정하고 있다.

람을 추상적으로 자유·평등한 인격자로 취급했지만, 역사적인 경험에 비추어볼 때 구체적인 인간은 자유롭고 평등하지 못했던 것이다.

따라서 현대 민법은 구체적인 인간에게 실질적인 자유와 평등을 보장하여 사람다운 생존을 누리도록 방향을 전환하였다¹¹⁾. 자유와 평등을 기본 이념으로 강조하되, 공공복리의 원칙으로써 자유와 평등을 조절하고 조화를 꾀하려하고 있으며, 공공복리의 원칙을 최고 원리로 삼고 있다. 공공복리 원칙의 실천원리 혹은 행동원리로서 신의성실(제2조제1항), 권리남용의 금지(제2조제2항), 사회질서, 거래안전 등의 중요성을 강조한다. 또한 이 같은 원칙이 근대 민법의 3대 원칙보다 더 상위의 기본원리로 승격되어, 3대원칙은 이들 실천원리의 제약 안에서 승인되는 것으로 수정되었다. 결국 공공복리 즉 공익이 사법의 최고원리로 이해되어야 한다는 것이다. 이를 두고 곽윤직은 “민법은 헌법과 마찬가지로 공공복리를 그의 최고원리로 하면서 그의 행동원리를 앞에 내세워, 이른바 3대원칙은 이들 행동원리의 제한 내에서 승인된다는 것을 명백히 하고 있는 것이다.”라며 공공복리라는 최고원리 아래 계약자유 원칙이 존재함을 설명하고 있다¹²⁾. 이런 기조하에 실질적인 개인의 자유와 평등의 실현을 위하여 각종 사회정책 또는 경제정책적 입법을 통해 국가가 적극적으로 간섭할 수 있고 시정할 수 있게 되었다¹³⁾.

계약 자유의 원칙과 그 제한에 대하여는 대법원 2007.11.22. 선고 2002두8682 전원합의체 판결을 눈여겨 볼 필요가 있다.

“사유재산제도와 경제활동에 관한 사적 자치의 원칙에 입각한 시장경제질서를 기본으로 하는 우리나라에서는 원칙적으로 사업자들에게 계약체결 여부의 결정, 거래상대방 선택, 거래내용의 결정 등을 포괄하는 계약의 자유가 인정되지만, 시장의 지배와 경제력 남용이 우려되는 경우에는 그러한 계약의 자유가 제한될 수 있다 할 것이고,

11) ‘경기도인재개발원 e-민법기초 3차시 민법의 기본원리’를 정리한 내용 발췌. (원본글 : <https://kiyoo.tistory.com/505>)

12) 제철웅 (2006) 중 곽윤직 (2002) 민법총칙 제7판. 재인용

13) 신은주 (2013). 민법의 기본원리. 민법 강의자료 제4장.

이러한 제한 내지 규제는 계약자유 원칙이라는 시민법 원리를 수정한 것이기는 하나 시민법 원리 그 자체를 부정하는 것은 아니며, 시민법 원리의 결함을 교정함으로써 그것이 가지고 있던 본래의 기능을 회복시키기 위한 것으로 이해할 수 있다.”

다시 계약자유 원칙의 수정 원칙인 계약공정의 원칙 논의로 돌아가자. 현대 민법에서는 신의성실의 원칙에 의하여 계약의 자유를 제한할 수 있게 되었다. 이에 따라 국가는 사회적·경제적 약자를 보호하기 위하여 계약을 강제적으로 체결하게 하고 계약 내용의 수정, 계약 효력의 부인 등 적극적으로 계약 자유를 제한하게 되었다.

계약의 자유와 공정성을 둘러싼 이념적 논의는 가장 중요한 문제 중 하나이다. 유럽위원회의 공통참조 기준초안에서는 핵심적인 가치 4가지를 자유·안정성·정의·효율성으로 제시하고 있다. 이 네 가지 이념의 병존과 대립은 사적 자치의 원칙에 따라 자유롭게 계약을 체결하지만 해당 계약이 공정해야한다는 계약법의 기본 이념을 다시 확인시키고 있다 (김재형, 2014).

2) 사정변경의 원칙¹⁴⁾

계약 성립의 기초가 된 사정이 현저히 변경되고 당사자가 계약할 당시 이를 예견할 수 없었으며, 그로 인해 계약을 유지하는 것이 당사자의 이해에 중대한 불균형을 초래하거나 계약을 체결한 목적을 달성할 수 없는 경우에는 계약준수 원칙의 예외로서 사정변경을 이유로 계약을 해제하거나 해지할 수 있다는 대법원의 판결을 기억할 필요가 있다¹⁵⁾. 우리 판례는 계속적 보증계약 및 일반적인 계약에서도 사정변경원칙의 법리는 확실하게 인정하고 있다 (송덕수, 2018).

14) 계약 체결 당시와 체결 후 사회 사정이 현저히 변경되어 원래의 계약을 그대로 유지 혹은 강제하는 것이 신의성실에 반하는 부당한 결과를 발생시킬 시, 해당 계약이 구속력을 잃는다는 원칙. 두차례의 세계대전에 의한 사회경제 환경의 급격한 변화와 인플레이션 등이 그 계기가 되었음 (최민수, 2016).

15) 대법원 2007. 3. 29. 선고 2004다31302 판결, 대법원 2013. 9. 26. 선고 2012다13637 전원합의체 판결 등 참조

국제물품매매계약에 관한 유엔 협약 (CISG¹⁶)에서도 외부성, 예견불가능성, 회피불가능성이 인정되는 장애사유가 있을 경우 책임이 면제되도록 하고 있다 (조인영, 2020).

경제 상황 등의 변동으로 당사자에게 손해가 생기더라도 합리적인 사람의 입장에서 사정변경을 예견할 수 있다면 사정변경을 이유로 계약을 해제할 수는 없다 (예견가능성). 또한 여기서 어느 일방당사자가 변경에 따른 불이익이나 위험을 떠안기로 한 사정은 포함되지 않는다. 따라서 연동제가 적용되어야 하는 상황에서의 이 예견가능성의 주체와 기준시기가 중요하다. 그러나 수탁기업이 계약 당시에 원자재 가격의 급등을 예측할 수 있는 가능성은 전무하며, 일방당사자가 위험을 떠안기로 했다면 이는 계약 시에 어느 정도의 변화를 수탁기업이 부담할 것인지, 일정 범위 이상에서 계약금액을 조정할 것인지 등이 포함되어야 한다. 그러나 현재 대중소기업 간의 계약문화는 암묵적으로 일방적으로 수탁기업이 부담하게 되어 있다. 따라서 지금의 계약 제도에는 원자재 급등과 관련하여 사정변경의 원칙을 충분히 적용할 여지가 있다. 사정변경원칙은 계약의 해제·해지와 계약의 수정이 모두 인정되고 있으며, 다만 계약수정을 계약해제·해지에 우선시키지는 않는다는 것은 유념할 필요가 있다 (송덕수, 2018).

16) (United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods, CISG)은 국제적 계약 법에 관한 협정으로 2017년 3월 기준 85개국에 따르는 가장 성공적인 국제조약 중 하나이다.

5. 연동제의 필요성

가. 자원의 효율적 분배를 위한 공정 계약

1) 자원 분배를 위한 정부 개입의 필요성

우리 사회에서는 경제 민주화나 동반성장은 반시장적이라는 인식이 강하다. 그러나 시장경제의 상징과 같은 아담 스미스의 ‘보이지 않는 손’은 누구나 알지만, 그 손을 움직이는 것은 공감의 원리와 공평한 구경꾼(양심)이라는 ‘보이지 않는 가슴’이라 주장했다는 것은 잘 알려져 있지 않다(김종걸, 2019). 아담 스미스는 개인의 이기심이 공공의 이익을 창출한다고 했지만 아무런 제약 없이 그렇게 될 것이라고는 기대하지 않았다. 적절한 장치가 필요하다는 것이다. 특히 자본가의 이기심을 경계해야한다고도 했다(신중섭, 2014). 즉 아담스미스의 시장경제는 공정한 양심과 정의로운 제도와 함께 완성되는 것이다.

과거 전통적 주류경제학에서는 분배적 형평성과 경제성장의 상충관계를 강조해왔다¹⁷⁾. 정부의 재분배가 시장경제의 효율적 자원배분에 미치는 영향은 상당히 부정적으로 봐왔다. 그러나 앤서니 앳킨슨, 조셉 스티글리츠, 로버트 솔로 등 현대 거시경제학자들은 불평등을 해결하기 위한 분배의 문제가 경제학의 핵심이라는데 의견을 모으고 있다. 1990년 대 이후부터 불평등과 경제성장의 부정적 영향을 뒷받침하는 실증적인 연구 결과도 등장하고 있다. 정부의 재분배 기능이 강력할수록 장기 성장률이 높아진다는 연구결과도 있다. OECD 역시 불평등이 경제성장에 미치는 부정적 영향을 강조하며 정부의 재분배 기능 강화를 주장한다. 무엇보다 정부가 시장의 실패를 보완하면서 자원배분의 효율성을 높이는 역할을 할 수 있다는 점이 중요하다. 결국 중요한 것은 정부의 개입은 그 자체가 야기할 수 있는 배분적 효율성의 상실보다 더 큰 사회적 편익을 창출할 수 있다는 것이다(주

17) 이 단락에서 언급된 문헌은 모두 주병기(2019)의 논문을 요약한 것으로 ‘공정한 사회와 지속가능한 경제발전’에 관한 자세한 내용은 해당 논문 본문을 참조.

병기, 2019).

경제 주체 간의 불평등, 대기업과 중소기업과의 불평등 문제는 새롭지 않다. 하지만 최근 코로나 이후 불평등 문제를 보는 시각은 ‘이번엔 다르다’는 것이다. 많은 보고서는 코로나는 지난 20년 간 이어온 세계 빈곤의 완화세를 뒤집고 경제적 불평등의 격차를 확대시키고 있으며, 특히 소득 불평등과 부의 불평등이 증가할 것이라고 예상하고 있다 (IMF, 2021; WorldBank, 2020; Oxfam, 2021). 그리고 코로나로부터 벗어나고 빠른 경제 회복과 불평등 완화를 위해 공정한 경제가 가장 중요하며 정부는 이를 위해 즉각적인 조치를 취해야 한다고 경고하고 있다.

한국 가계소득 중 가장 비중이 높은 것은 근로 소득으로, 근로 소득의 격차 심화는 즉각적인 부의 불평등으로 연결될 수 있다. 통계청 (2021)이 발표한 ‘2019년 임금근로일자리 소득’에 따르면 기업규모 별 평균소득은 대기업이 515만원, 중소기업은 245만원으로 대기업이 2.1배 많았다. 1년 전과 비교해 중소기업의 소득 증가율은 6.1%로 대기업(2.9%)보다 높았지만, 격차를 따라잡기에는 역부족이었다.

지금 논의의 대상이 되고 있는 연동제의 핵심은 예상치 못한 원자재 가격의 상승이라는 변수에 대한 위험부담을 누가 부담하는가의 문제이다. 그러나 이는 수위탁 기업 간의 거래에서의 단순한 가격 분쟁으로 치부해선 안 될 문제이다. 지금까지 그 위험부담은 당연히 수탁기업이 감당해야하는 것이었다. 우리나라는 대기업과 재벌이 과도한 시장지배력을 행사하는 불공정한 시장 구조 아래에 있다. 지속가능한 경제성장을 위해 무엇보다 이런 불공정한 경제 질서, 대중소기업 간의 격차, 높은 임금 양극화, 일과 복지의 불균형 등이 가장 중요한 해결 과제이다. 정당한 납품대금의 보장은 위탁기업의 수탁기업에 대한 부당한 가격 압박이 임금인하로 귀결되는 것을 막아주고, 수탁기업들의 임금인하 경쟁이 노동자의 삶과 근로환경을 열악해지는 것을 막아줄 수 있다. 공정한 시장 질서 확립을 통한 사회적 잉여 증대를 위해 정부의 개입이 필요하다. 변동성이 큰 원자재 가격에 대해 수탁기업이 온전히 부담해오는 것이 당연시되어 왔다는 것에 문제의식을 갖지 않는 자체가 앞으로의 지속가능한 경제 성장의 발목을 잡

는 가장 큰 문제가 될 수 있다.

나. 기존 대·중소협력 제도의 보완

정부는 대중소 기업 간의 공정한 협력관계 구축을 위해 자발적인 상생협력을 뒷받침하는 방식으로 정책 패러다임을 전환하였다. 이를 위해 성과공유제가 도입되어 있고, 최근 협력이익공유제도 도입 추진 중에 있다. 또한 유사하게 2011년에 동반성장위원회가 추진하다 도입이 중단된 초과이익공유제 사례도 있다.

초과이익공유제는 대기업의 영업이익 목표치의 초과이익을 주주, 임직원 및 협력사에게 나눠주는 계약모델이었다. 협력업체의 기여도 평가 등을 통해 초과한 이익을 공유하자는 내용이었지만, 목표 이익 설정 곤란 등의 문제로 도입 중단되었다.

성과공유제는 수탁기업이 원가절감 등 수·위탁기업 간에 합의한 공동목표를 달성할 수 있도록 위탁기업이 지원하고 그 성과를 수·위탁기업이 공유하는 계약모델이다. 대기업이 중소기업을 일방적으로 지원하는 시혜적 성격을 벗어나 협력을 통한 성과를 창출하고 이를 사전에 합의된 방식으로 성과를 공유하자는 취지로 도입¹⁸⁾되었다. 이 제도는 중소기업의 혁신을 유인하고 대중소기업간 윈-윈하는 상생모델로 정착했다. 또한 중소기업의 혁신에 대한 정당한 성과보상을 통해 과도한 납품단가 인하 등 불공정한 성과배분 관행 개선에 기여했다는 평가이다. 그러나 동 제도는 원가절감 등을 통한 직접적 이득분내에서만 공유하기 때문에 이익의 범위가 작고, 수탁기업이 투자한 R&D 비용 등의 회수에는 한계가 있다. 또한 추가 단가 인하를 빌미로 원가정보 공개도 필요하다는 문제점도 제기되었다.

이를 보완하기 위하여 협력이익공유제를 새롭게 추진 중이다. 2018년 ‘협력이익공유제 도입방안’을 발표한 이후 우수사례 발굴을 위해 시범사업을 운영 중이다. 이 제도는 제조업, 수위탁 기업 뿐만 아니라 전략적 제휴·파트너십 구축 등이 필요한 유통·IT·플랫폼 등

18) 2004년 포스코 최초 도입, 2006년 상생법 근거 마련, 2012년부터 성과공유제 확인제 시행

다양한 업종이 수용 가능한 점, 공동으로 창출한 협력이익을 위탁기업의 재무적 성과 (판매량, 영업이익 등)과 연계하여 공유한다는 점에서 차별화 되어 있다.

그러나 이 제도는 가장 큰 한계는 성과나 이익의 공유 시점이다. 추후 발생하는 성과나 이익을 계산해야하기 때문에 즉시적인 보상이 어렵다. 또한 국내 대기업과 협력 중소기업간의 거래관계에 대한 선행연구들에 따르면 실제적인 성과의 배분은 구매가격에 기반하여 이루어지고 있다 (중소벤처기업부, 2017). 즉, 납품단가의 결정 과정에서 정해지는 위탁기업의 이익분이 결국 성과나 협력이익보다 우선적으로 공유되는 성과의 배분이라고 할 수 있다. 하지만 원가기반의 납품단가 보상은 현실에서 잘 작동하지 않고 있어 여기에 대한 개선이 더 시급한 상황이다¹⁹⁾. 특히 재료비, 노무비 등 평균 공급원가가 상승했음에도 불구하고 이런 상승분이 납품단가에 반영되었다고 응답한 기업은 10개 중 4개 기업 (40.3%)로 나타났다 (중소기업중앙회, 2020). 이런 현실을 좌시한 채 성과공유제는 중소기업의 원가절감 등으로 대기업의 원가 경쟁력 확보를 돕는 모양새이다. 중소기업이 납품한 중간재로 대기업이 최종재를 만들고 그 사업의 성과를 공유하는 것보다, 적절한 납품단가를 인정하고 이를 계약완료 시점에서 즉시적으로 지급하는 것이 중소기업에게 더 절실하게 필요한 이익 공유일수 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

19) 중소기업벤처기업부 (2018). 협력이익공유제 바로알기 Q&A.

6. 연동제 도입 관련 주요 쟁점

연동제를 둘러싼 찬반 논쟁은 단순히 대중소 기업 간의 거래 행위에 관한 차원을 넘어 개별 기업 간의 거래, 즉 시장에 대한 국가의 개입이라는 큰 틀에서 보려는 시각으로 인해 촉발된 것이 대부분이다. 연동제를 반대하는 측에서는 수·위탁 기업 간의 납품대금 결정은 본질적으로 시장에서 결정되어야 하는 것임을 주장한다. 과거 2008년 연동제 도입을 추진할 때 도입이 결렬되었던 주요 논리이기도 하다. 본 절에서는 시장경제를 옹호하며 연동제를 반대하는 입장에서 제기되었던 주요 쟁점에 대해 짚어보고 이에 대한 중소기업계의 의견을 정리한다.

가. 연동제 반대²⁰⁾에 대한 중소기업계 의견

1) 연동제는 사적 자치의 원칙을 기본원리로 하는 개인의 계약자유 및 시장에 대한 국가의 지나친 개입이다.

⇒ 이는 시대의 요구와 흐름을 반영하지 못하는 주장이다. 과거 계약의 자유에 대한 법적 제한은 예외적이었다. 그러나 점차 계약자유를 제한하는 강행법규가 등장하였고, 최근 계약의 공정성이 무엇보다 중요한 문제가 되었다. 더 나아가 우리 민법에서는 제104조에서 불공정한 법률행위를 무효로 하고 있으며, 제104조의 요건을 충족하지 못하더라도 제103조에 따라 선량한 풍속 기타 사회질서에 위한하는 계약은 무효로 해 계약의 불공정성을 시정하도록 하고 있다. 민법은 자유인격의 원칙과 공공복리의 원칙을 최고원리로 삼고 있으며 공공복리라는 최고의 존재원리기에 시장보다 공익이 우선이라는 견해가 최근의 경제 상황을 반영한 것이다 (김재형, 2014). 결국 경제활동에 관한 자유를 존중함을 기본으로 하고 있지만 (헌법 제119조제1항), 경

20) 해당 내용은 한국경제연구원(2010a, 2010b), 국회입법조사처(2010)의 내용을 바탕으로 연동제를 반대하는 입장을 정리한 것이다.

제에 관한 규제와 조정을 통해 국민 경제의 성장과 적절한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하기 위한 규제를 인정하고 있다 (헌법 제119조제2항). 연동제를 단순히 개별 기업 간의 계약 실패의 문제가 아닌 시장 실패의 문제로 다루어야 하는 이유이다. 이와 관련된 내용은 앞의 타당성 검토에서 더 상세히 다루었다.

2) 연동제는 거래 당사자 간의 위험 할당 기능이라는 계약의 본질적 기능을 마비시킨다.

연동제가 위험할당이라는 계약의 본질적 기능을 마비시킨다는 주장은 연동과 제도를 따로 나눠 봤을 때에 연동 행위 자체에도 그리고 이를 제도화 하는 것 두 가지 모두에 해당되지 않는다.

① 원자재-납품대금 연동이 계약의 본질을 마비시키는가?

⇒ [우월적 지위 남용 행위로 위험 부담의 강요] 아니다. 오히려 위탁자의 우월적 지위를 이용하여 정당한 이유 없이 일방적으로 원자재 가격 급등이라는 천재지변과 같이 수탁자의 책임이 없는 상황의 위험을 수탁자에게 온전히 부담할 것을 강요하고 있다. 결국 반대하는 입장이 주장하는 바는 계약을 통한 정당한 위험 할당이 아니라 수탁기업으로의 일방적 위험 전가이다.

⇒ [연동을 통해 위험을 함께 부담하는 기업 사례] 국내 일부 대기업과 해외 기업의 사례를 통해 실제로 개별 기업 차원에서 계약을 통한 연동제를 시행한다는 것이 확인되었고, 앞의 3절 원자재-납품대금 연동 사례에서 이를 상세히 설명하였다. 국내 대기업은 상생협력 차원에서 주요 원자재에 대해 원자재 값 변동을 납품가에 적극 반영할 것을 약속한바 있고²¹⁾, 일부는 연동제를 실시하고 있다.

⇒ [가격 연동은 합의에 따른 자연스러운 계약조건] 미국이나 유럽에서는 당사자 간의 계약을 통한 납품단가 조정은 일반적이다. 원자재 가격 급등 시 그만큼 원자재 가격의 상승분을 반영하도록 계약을

21) “상생, 공생으로 진화한다” (매일경제, 2020년 8월 12일 기사)

체결할 수 있다 (국회입법조사처, 2010). Deloitte (2016)의 보고서 또한 미국 기업의 다수가 원자재 가격 변동성에 대비해 Index based pricing 방식으로 계약을 체결한다고 보고하고 있다. 장기 공급계약시 원자재 가격 변동이 $\pm 10\%$ 있을 시 가격을 재협상하기로 계약하는 등의 방식이다. 따라서 원자재 가격 연동에 따른 계약 당사자 간의 위험부담은 자연스러운 계약행위다.

② 연동제도가 계약의 본질을 마비시키는가?

⇒ 계약 체결 이후 급격한 물가 변동 등의 경제 여건에 대처하여 신의성실의 원칙의 하위 개념으로 사정변경의 원칙을 적용하여 계약 금액의 변경을 허용하는 것은 이미 일반적이다. 이는 과도한 물가 변동에 따른 피해를 수탁기업이 일방적으로 부담하게 한다면, 결과적으로 수탁기업이나 그 하청 기업 등의 부담으로 귀착되어 해당 기업의 경영악화 및 부실한 계약 이행 등의 우려가 높아지기 때문이다. 또한 일부 자재업종의 독과점 등 시장 왜곡이 증가해 이에 대한 부담이 더 커지고 있는 것이 현실이다 (최민수, 2016).

3) 가격은 시장에서 결정되는 것이다

⇒ 가격은 시장에서 결정된다는 주장 자체를 먼저 들여다보자. 가격이 단순히 소비자들이 부여하는 가치에 의해 결정될 수 있다는 칼 멩거 식의 주장²²⁾은 빵이나 옷처럼 소비자의 직접적인 욕망의 대상이 되는 재화에 대해서는 우선 설명 가능할 수 있다. 그러나 일단 이런 최종 소비재에 대한 가격 결정을 설명한다고 하더라도, 밀가루나 원단을 만드는 기계의 가격 등은 설명하지 못한다²³⁾.

일반적으로 경제학에서 시장의 일반균형 (Market equilibrium)은 각

22) 어떤 재화의 가격이 그 재화를 생산하는데 들어가는 재료의 비용에 의해 결정되는 것이 아니라 소비자들이 얼마나 그 재화를 가치있게 여기느냐에 따라 그 가격이 결정된다고 보았다 (김이석, 2010).

23) 칼 멩거, 루트비히 폰 미제스, 오이건 폰 뷁-바베르트와 같은 오스트리아학파의 주관가치설, 가격 작동의 자생적 질서(spontaneous order)의 강조, 시장에 대한 자유방임주의적 접근방법은 경제에 대한 정부 규제를 전면적으로 부인한다.

개별 시장의 균형과 수요 공급이 균형을 이루는 점에서 이루어진다고 본다. 각 경제주체들(소비자, 중간재 생산자, 최종재 생산자)이 각자의 최적을 위한 선택으로 시장은 균형을 이루게 된다. 원재료 시장의 가격 변화는 이를 활용해 중간재를 만드는 생산자의 비용과 공급의 변화를 가져온다. 생산자 선택이론에 따라 수탁기업과 위탁기업 양쪽 모두 최적선택에 대한 생산량과 가격을 결정한다. 시장이 단순히 소비자의 선택만으로 이루어진다는 것은 개별 시장의 균형만 본 잘못된 관점이다. 따라서 납품대금의 조정은 수탁기업의 비용 변화로 인한 자연스러운 재조정 과정으로 이해할 수 있고, 그 방법의 하나로 연동제를 제안할 수 있는 것이다.

4) 연동제는 기업 경쟁력을 약화시킨다.

⇒ 이 주장을 액면 그대로 받아들인다면 위탁기업의 단가 인하 요구가 기업의 경쟁력을 강화시킨다는 뜻이 된다. 외부 환경의 급격한 변화에 따른 원자재 가격의 변화를 수탁기업이 온전히 부담하는 것이 기업의 경쟁력을 강화시키는 방법이라는 의미가 된다.

기업의 경쟁력 제고를 위해 고려해야 할 변수는 수없이 많다. 기업 내부의 인적자원과 지식자원부터 시작해서 R&D 투자활동, 외부 기관들과의 네트워크, 정부 지원제도나 물리적 인프라 등이 함께 고려되어야 한다²⁴⁾. 특히 중소기업의 경우 수위탁 혹은 하도급 거래 관계의 기업 간의 협업, 원활한 대금 지급, 공동 기술개발 협력 등이 중요하다. 중소기업과 대기업의 기술협력은 국공립기관과의 협력보다 R&D 성과 증대에 더 효과적이라는 연구도 있다 (홍성호·김부경, 2018). 진정 중소기업의 경쟁력 강화를 위한다면 상생방안이 더 효율적인 것이다. 원자재 가격 상승에 따른 금액 조정 거부는 부당한 대금 인하의 또 다른 형태일 뿐이지, 기업 경쟁력 강화를 돕기 위한 방안은 아니다.

24) 박찬수·임채운·이동우 (2016) 중소기업 기술혁신 역량평가 및 글로벌 정책분석의 항목 참고

나. 기타 중소기업계 의견

1) 표준하도급계약서를 통한 계약금액 조정 확대의 어려움

과거 2008년 표준하도급계약서를 통한 원자재 가격 변동에 따른 계약 금액의 조정은 실질적으로 현장에서 그 효과를 체감하기는 어렵다. 표준하도급 계약서는 법으로 강제된 사항이 아니기 때문이다. 특히 가장 최근 조사된 공정거래위원회(2020)의 하도급거래 실태조사 결과에 따르면, 하도급 계약 시 서면을 전부 또는 일부 교부하지 않은 원사업자의 비율은 증가한 것으로 나타났다 (23.3%→29.0%). 아직 까지도 구두계약 관행에 대한 지속적인 개선이 필요한 상황에서 표준하도급계약서 확대 보급을 통해 해결될 수 있길 기대하기는 어렵다.

2) 조정협의제도의 실효성

계약 관계에서의 분쟁 해결을 위한 소송은 많은 시간과 비용을 요구한다. 또한 계약 금액과 관련하여 즉시적인 해결이 어렵고, 중소기업 입장에서 위탁기업의 계약의 부당성 등을 입증하기 어렵다. 실제로 법적 대응 능력에서도 크게 차이가 나기 때문이다. 연동제 도입을 주장하는 중소기업계의 요구에 대한 대안으로 도입된 조정협의제도는 협의 자체는 의무화 시켰지만, 중소기업 입장에서 위탁기업과 동일한 협상력을 갖고 임하기란 쉬운 일이 아니다. 또한 여기에서도 원자재 가격의 상승을 입증하고, 조정 협의 대상의 요건이 되는 것을 확인시키는 데까지 많은 노력이 요구된다. 요건을 충족시켜 협의에 들어가는데 성공하더라도 이를 협의 자체를 성사시키는 것은 또 별개의 문제다.

Ⅲ. 원자재납품대금 연동제 도입 방안

제3장에서는 원자재-납품대금 연동을 위한 구체적인 방안을 살펴본다. 먼저 ① 표준계약서 개정을 통해 기업 간의 계약을 통해 연동할 수 있는 조건들을 정리하고, 이 표준계약서를 ② 기업들이 채택하게 하는 방안으로 ▲2-1. 자율 도입 및 정부 인센티브 제공 ▲2-2. 표준계약서 연동제 조항 도입 의무화, 두 가지 방향을 제안한다.

1. 원자재 가격 연동 방법²⁵⁾

가. 원자재 및 원자재 가격의 개념²⁶⁾

계약서에 가격 연동을 할 원자재 종류를 지정한다. 원자재는 수탁 기업이 위탁기업으로부터 제조·수리·용역등 위탁 받은 것을 수행하는 과정에서 사용하기 위하여 구매하는 천연재료 또는 화합물, 천연재료 또는 화합물을 산업용으로 가공한 물건 등을 의미한다.

〈원자재 예시〉

천연재료 : 금, 철, 구리, 알루미늄, 고무, 석탄, 원유, 원목 등

화합물 : 폴리에틸렌, 폴리프로필렌, 폴리염화비닐 등

천연재료 또는 화합물을 산업용으로 가공한 물건 : 금속강, 금속판, 목재, 골재, 시멘트, 콘크리트, 화학섬유 등

- 25) 불공정거래행위로 인한 피해예방을 위해 중소벤처기업부에서에서 배포하는 표준약정서에도 제12조 (물가변동으로 인한 계약금액의 조정)이 있으나, 공정거래위원회에서 보급하는 업종별 표준하도급계약서의 제25조* (공급원가 변동으로 인한 하도급대금의 조정)가 그 조건을 더 상세 기술하고 있어, 표준하도급계약서를 기준으로 작성 *업종에 따라 조항 번호는 변동 가능
- 26) 표준약정서는 ‘계약체결 이후 설계변경 또는 원자재가격 등 물가변동’으로 규정하고 있고, 표준하도급계약서는 ‘목적물의 제작에 소요되는 재료비, 노무비, 경비 등 공급원가의 변동’을 다루지만 본 보고서에서는 재료비의 가격 변화에 대해서만 다룬다. 1)원자재 및 원자재 가격의 개념은 「원재료 가격 변동으로 인한 하도급대금 조정협의 가이드라인」(공정거래위원회) 및 「공급원가 변동에 따른 납품대금 조정협의 가이드라인」(중소벤처기업부, 대·중소기업·농어업협력재단)을 기초로 작성되었다.

연동 대상이 되는 원자재의 개수는 제약이 없으며 수탁기업과 위탁 기업이 합의하여 지정할 수 있다. 다만, 계약금액의 조정에 대비하여 전체 원가내역을 공개할 필요는 없으나 대상 원자재의 계약금액 대비 비중을 명확하게 표기해두는 것이 필요하다.

〈연동 대상 원자재 예시〉

최종 목적물 : 보강수로관 (콘크리트 제품)

연동 대상 원자재 : 시멘트 (계약금액의 12%) 및 철망 (계약금액의 10%)

*계약금액 100만원 중 시멘트 12만원, 철망 10만원을 명확히 표기

원자재의 가격이란 원자재의 단위 당 구매가격 (구매예정가격 포함)을 말한다. 원자재의 가격상승 여부 및 정도를 판단하기 위한 기준가격은 계약 체결 시 당사자가 합의한 원자재의 가격이다. 합의에 활용할 수 있는 가격은 계약서, 원가내역서, 견적서 등 원자재의 가격에 대하여 합의한 자료에 의한 금액으로 하되, 합의한 자료가 없으면 계약 체결 시 원자재의 시장가격을 기준가격으로 한다.

〈용어의 정리〉

기준가격 : 계약 체결 시 당사자가 합의한 원자재의 단위 당 구매가격

비교가격 : 원자재 가격 변화 시 상승 여부와 정도를 판단하기 위한 가격

시장가격 : 비교가격으로 사용하는 원자재의 가격

나. 원자재 가격 연동의 기준

원자재의 가격상승 여부와 그 정도를 판단하기 위해서는 당사자 간의 합의에 따라 연동 대상 원자재 별 비교가격을 계약서에 명시해야 한다. 조정을 위한 ‘비교가격’의 ‘시장가격’으로 삼을 수 있는 기준은 다음과 같으며, 이는 공정거래위원회의 「원재료 가격 변동으로 인한 하도급대금 조정협의 가이드라인」와 중소벤처기업부 「공급원가 변동에 따른 납품대금 조정협의 가이드라인」에서 제시한 내용을 따르고 있다.

① 원자재의 판매처에서 공시하는 가격 또는 판매가의 기초로 삼는 공시가격이 있을 경우 해당 공시가격을 시장가격으로 할 수 있다.

② 공시가격이 없는 경우 전문가격조사기관이 조사하여 공표한 가격을 시장가격으로 볼 수 있다. 서로 다른 공표가격이 존재한다면 이들의 평균가격을 시장가격으로 삼을 수 있다.

③ 공시·공표 가격이 없는 경우 또는 이 외의 가격을 사용하기를 원하는 경우, 합의에 따라 지정한 원자재의 판매처 가격 등도 시장가격으로 삼을 수 있다.

특히 표 4에는 시장가격을 공시하고 있는 발표 기관 별 원자재와 발표 주기 등에 참고할만하다.

표 4 활용 가능한 시장가격

발표기관	원자재		발표주기
런던금속거래소 (LME, London Metal Exchange)*	비철금속	전기동, 주석, 알루미늄, 납, 아연, 니켈 알루미늄 합금 등	일
Opinet (한국석유공사)	원유	두바이유, 브렌트유, WTI	일
	석유제품	휘발유, 등유, 경유, 나프타 등	일
농산물유통정보	농산, 수산, 축산 (도매, 소매)		일
한국골재협회	골재	지역별 모래, 자갈	월
조달청	비축물자	비철, 희소금속, 조달청원자재판매가격	일/주
스틸데일리, 스틸프라이스	철강	국내 열연, 후판, 철근, H형강 등 가격, 중국산 수입가 등	일
원자재가격정보 (산업부)	에너지	두바이유, 액화천연가스, 연료탄	일/주/월
	철강	철광석, 고철생철 등	일/월
	석유화학	나프타, 에틸렌	주
	비철금속	전기동, 알루미늄, 니켈 아연, 납	일
	펄프, 폐골판지		월
한국자원정보시스템 (한국광물자원공사)	희유금속	니켈, 리튬, 망간, 텅스텐, 희토류 등	일/주
	에너지	원유, 유연탄, 우리늄	일
	귀금속	금, 은	일

*LME 자료는 산업부, 한국광물자원공사에서도 확인 가능

다. 원자재 가격 연동에 따른 계약금액 조정

계약 당시 계약금액의 조정 방식을 결정해두어야 한다. 계약금액의 조정을 위해서 수탁기업은 납품금액 계약 시 비목별 원가계산 (Cost-plus pricing)²⁷⁾을 해둘 필요가 있다. 원자재의 가격 변동이 일어났을 때 이를 연동해서 계약금액을 조정할 때에는 ① 이윤 금액

27) 원가계산에 의한 계약금액의 결정 : 제조원가 (재료비+노무비+경비), 일반관리비, 이윤으로 구성한다. 각 투입 비목에 대한 금액 비중 계산도 필요하다. 원가내역을 위탁기업에게 반드시 공개·공유할 필요는 없으나 원활한 계약금액 조정협의를 위해 수탁기업은 이에 대한 계산이 계약 체결 이전 선행되어야 한다.

고정과 ② 이윤 비율 고정 방식을 택할 수 있다. 확정이익은 원자재 가격 변동에 의한 제조원가의 변화가 발생하더라도 그 변동 수준과 무관하게 일정액의 확정 이익을 받는 방식이다. 따라서 계약금액은 단순히 원자재 가격 상승분만큼만 증가하게 된다. 일정률이익 방식에 따르면 계약금액은 제조원가와 제조원가에 일정한 이익률을 곱한 금액의 합이 된다.

〈연동에 따른 계약금액 조정 방식 예시〉

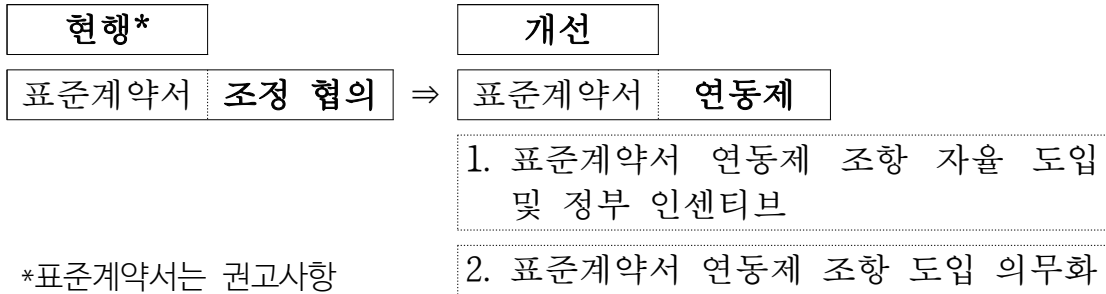
계약금액이 100만원일 때, 사용되는 시멘트가격이 10만원에서 12만원으로 올랐을 때, 이윤 금액을 고정하거나 이윤의 비율을 제조원가의 일정 비율로 고정하는 방식의 차이

① 이윤 금액 고정 (Cost-plus-fixed-fee)	② 이윤 비율 고정 (Cost-plus-percentage Fee)
<p>이윤 8만원 (고정)</p> <p>시멘트 10만원 → 시멘트 12만원</p> <p>가격 상승 반영</p> <p>100만원 → 102만원</p>	<p>이윤 8만원 → 이윤 8만2천원 (10% 비율 고정)</p> <p>일반관리비 20만원</p> <p>제조원가 80만원 → 제조원가 82만원</p> <p>시멘트 10만원 → 시멘트 12만원</p> <p>가격 상승 반영</p> <p>100만원 → 102만2천원</p>
원가 정보 공개 불필요	더 많은 계약금액 조정

2. 연동제 도입 방안

본 절에서는 사인 간의 계약의 자유도를 극대화하면서 연동제를 도입할 수 있는 방안을 제안한다. 각 기업 별로, 계약 건별로 그 형태가 다양하기 때문에 원자재 가격에 연동한 납품대금 조정 방식은 기업 간의 합의를 통해 세부적인 변수를 정하고 이를 서면화하는 것이 바람직하다. 다만 기업이 연동제를 계약 조건에 포함시키는 것을 상생협력을 위한 자발적 노력으로 할 것인지, 법제화를 통해 강제사항으로 정할 것인지에 대한 선택이 필요하다.

표 5 연동제 도입방안



가. 표준계약서 개정을 통한 연동제 도입

현재는 원자재 가격 변화에 따른 조정 협의가 계약서의 한 조항으로 권고되고 있다. 우선적으로 원자재 가격 변화에 따라 납품대금이 연동될 수 있도록 표준계약서를 개정한다²⁸⁾.

28) 정부에서 권고하고 있는 표준계약서 형태는 아래와 같이 두 종류가 존재한다. 수위탁거래는 하도급 거래보다 조금 더 포괄적인 개념이다.

구분	표준하도급계약서	표준약정서
근거법	하도급법 (공정위)	상생법 (중기부)
거래	하도급거래	수위탁거래
대상	[원사업자] 대기업, 중소기업 (일정규모 이상) *제외대상 제조·수리 : 연간매출액 20억원 미만 건설 : 시공능력평가액 30억원 미만 용역 : 연간 매출액 10억원 미만 [수급사업자] 중소기업	[위탁기업] 모든 기업 [수탁기업] 중소기업

표 6 표준계약서의 원자재 가격 연동제 조항 (안)

현행	개정 후
<p>표준하도급계약서 제○○조 (공급원가 변동으로 인한 하도급대금의 조정)</p> <hr/> <p>① 수급사업자는 위탁을 받은 후 목적물의 제작에 소요되는 재료비, 노무비, 경비 등 공급원가가 변동되어 하도급대금의 조정이 불가피한 경우에는 원사업자에게 <u>하도급대금의 조정을 신청할 수 있다.</u></p>	<p>표준하도급계약서 제○○조 (공급원가 변동에 연동한 하도급 대금의 조정)</p> <hr/> <p>① 수급사업자가 위탁을 받은 목적물의 제작에 소요되는 재료비의 공급원가가 변동되어 하도급대금의 조정이 불가피한 경우에는 원사업자와 수급사업자가 <u>사전에 협의하여 정한 기준에 따라 재료비 가격 변동에 연동하여 하도급대금을 조정한다.</u></p>
<p>표준약정서 제12조 (물가변동으로 인한 계약금액의 조정)</p> <hr/> <p>① 계약체결 이후 설계변경 또는 원자재가격 등 물가변동으로 위탁 또는 수탁기업이 목적물의 완성에 소요되는 비용의 재조정을 요구하는 경우 요구한 날부터 30일 이내에 수탁·위탁기업간 <u>협의하여 계약금액을 조정한다.</u></p>	<p>표준약정서 제12조 (물가변동에 연동한 계약금액의 조정)</p> <hr/> <p>① 계약체결 이후 원자재가격 등 물가변동으로 목적물의 완성에 소요되는 비용의 조정이 요구되는 경우에는 위탁기업과 수탁기업이 <u>사전에 협의하여 정한 기준에 따라 원자재 가격 변동에 연동하여 계약금액을 조정한다.</u></p>

다음은 계약 당사자들 간에 사전에 협의하여 정한 기준의 상세한 내용을 담은 계약서의 한 예시이다. 밑줄 친 내용이 계약 당사자들 사이의 합의에 의해 결정되어야 할 항목이다. 아래의 예시는 표준하도급계약서를 기준으로 작성되었다.

표 7 계약서 내 원자재-계약금액 연동 조항의 예시

제 ○○조 (원자재 가격 변동에 연동한 납품대금의 조정)

이 계약을 체결한 후 목적물의 제조등에 소요되는 재료비, 노무비, 경비 등 공급원가가 다음과 같이 변동되어 하도급대금의 조정이 불가피한 경우에는 위탁기업과 수탁기업이 하도급대금 조정 협의에 임하고 기준 가격, 비교가격 및 변동금액을 확인하여 계약금액을 조정한다.

1. 본 계약에서 연동의 대상이 되는 원자재는 A이다.
2. 계약 체결 이후, 계약 기간 내 원자재 A의 가격이 +10% 이상 상승²⁹⁾ 하였을 때, 원자재 가격에 연동하여 계약금액을 조정한다.
3. 원자재 A의 기준 가격은 계약시점의 원가내역의 가격으로 한다. 가격 변동은 LME를 통해 확인하고, 계약금액 조정 시점의 LME 가격을 비교 가격으로 삼는다.
4. 계약금액 조정은 이윤금액고정 방식³⁰⁾으로 한다. 계약 조정 완료는 협의 시작일로부터 30일 내로한다.

29)원칙적으로 원자재의 가격 변동은 상승과 하락의 두 가지 요인이 가능하다. 따라서 10% 상승이 아니라 10% 하락에 대한 연동의 가능성도 함께 고려해야한다.

30)본 보고서는 계약금액 조정 방식으로 이윤 금액 고정 방식과 이윤 비율 고정 방식 두 가지를 제시 하였지만, 이 외의 방법도 계약 당사자들이 협의하여 지정할 수 있을 것이다. 예를 들어 10% 상승 조건 발생 시, 최소·최대 몇 %의 범위 내에서 금액 조정을 협의하기로 하는 방식도 가능하다.

나. 도입방향 1) 표준계약서 연동제 조항 자율도입 및 인센티브 제공

위의 가.에서 논의된 바와 같이 계약을 통해 연동제를 도입하는 바람직한 사례에 대해 정부가 정책적으로 인센티브를 부여해 확산해 나가는 방법이 있다. 특히 연동제 도입은 가장 직접적이고 1차적인 이익공유의 형태이므로 현재 성과공유제나 협력이익공유제의 인센티브 형식을 차용해 연동제에도 도입할 수 있을 것이다. 대중소 기업간 양극화 완화 및 지속가능한 경제 발전 기반 마련을 위해 연동제 도입을 위한 상생협력법을 개정하는 것이 필요하다. 상생협력법 중에서도 도입 기업에 인센티브를 주는 방향으로 ‘제 3장 대·중소기업 상생협력 촉진을 위한 시책 추진’을 개정한다.

표 8 인센티브 형식 연동제 도입을 위한 상생법 개정안

구분	조항	개정안
연동제 개념	제2조제12호	연동제란 수탁·위탁기업이 상생협력을 위해 사전에 상호간 약정한 연동 기준에 따라 원재료의 가격 상승을 합리적으로 분담하기 위해 납품대금을 조정하는 계약모델
도입기업 인센티브	제8조 제6항	국가 및 지방자치단체는 연동제를 확산하고 장려하기 위해 필요한 경우 연동제 도입 기업에 대하여 행정적·재정적 지원
우수기업 선정	제16조 제1항	연동제 도입 기업에 대해 포상 등 선정·지원
임금격차 완화	제18조	정부는 대·중소기업간 임금격차 완화를 위해 임금교섭 노력 및 연동제 등 필요한 시책 추진

이런 법적 근거 마련을 통해 도입 기업에 재정적·행정적 지원 부여를 통해 제도 활성화가 가능하다는 장점이 있다. 또한 연동제를 도입한 기업에 세제혜택 부여를 위해 ‘조세특례제한법’ 개정이 병행될 필요가 있다. 현재 상생협력기금 출연을 통한 협력이익 공유 시세제 감면에서 연동제 도입 시에도 그에 준하는 세제 감면 추가³¹⁾ 등의 방안을 고려해볼 수 있다.

31) 본 예시는 협력이익공유제 추진을 위한 중기부 자료 참고

단기적으로 제도의 효율적이고 유연한 안착을 위하여 인센티브 지급 방식으로 시범적으로 도입하는 방안을 생각해볼 수 있다. 연동시킬 원자재, 기준가격과 비교가격의 지표 등을 설정하고 현재 상생결제제도를 활용하는 것이다.

다. 도입방향 2) 표준계약서 연동제 조항 도입 의무화

중소기업 실태조사에 따르면 납품거래 시 하도급업체의 애로사항 1,2위로 꼽히는 것이 납품단가 미반영과 납품단가의 인하이다. 민간이 선도하는 상생협력 문화가 경제 전반으로 확산 중이지만, 중소기업들은 여전히 협상력 격차에 따른 납품단가 문제를 제기하고 있다. 또한 납품대금 조정협의제 사유가 확대되었음에도 불구하고 이에 대한 개선 요구가 높은 실정이다. 그러나 부당단가 인하 행위에 대한 제재가 있더라도 별도 소송 과정을 거쳐야 피해 구제가 가능하고, 법위반 행위 처벌이 피해기업 혜택으로 바로 연결되는 것은 아니기에 제도 개선의 체감도가 낮은 측면이 존재한다. 따라서 중소기업에게 실질적 혜택이 돌아가며 정책체감도가 높은 대책 마련이 요구된다³²⁾.

이에 대중소 기업 간의 양극화 완화라는 정책 목적의 효율적인 달성과 연동제도의 안착을 위한 유연한 운영을 위해 적용대상을 제한적으로 하여 연동제를 범제화 하는 방안도 고려해볼 수 있다. 제도 도입 초기 단계에서는 대기업과 직접적인 거래를 하는 중소기업을 대상으로 연동제를 의무화하는 것이다³³⁾. 이를 위해 상생법 제4장 수탁·위탁거래의 공정화 아래 “제22조의3 공급원가에 연동한 납품대금의 조정”을 신설할 필요가 있다. 대기업이 아닌 중소기업 간의 수위탁 거래에 대해서는 “제22조2의 공급원가 변동에 따른 납품대금의 조정”을 적용할 수 있다.

32) 공정거래위원회 (2019). 「대·중소기업 거래관행 개선 및 상생협력 확산대책」

33) 현재 상생법에서 수위탁 거래를 하는 적용 대상은 대기업·중소기업 간 및 중소기업 간 모든 수위탁 거래를 포함하며 매출액이나 종업원 수의 제한 없이 적용되고 있다. 거래 관계의 업종도 제조업자의 공사위탁, 공사업자의 용역위탁, 용역업자의 제조위탁 등 모든 거래에 해당한다.

<개정안> 상생법 제22조의3 공급원가에 연동한 납품대금의 조정
수탁기업이 대기업인 경우 계약 시 원자재 공급원가에 연동한
납품대금의 조정 항목을 포함하여야 하며, 계약에 필요한 사항은
중소벤처기업부장관이 결정·고시한다.

IV. 결론

수·위탁 기업 간, 일반적인 경우 대·중소 기업 간의 계약 금액 결정 행위는 위탁자의 거래상 우월적 지위라는 요소로 인해 시장이 자체적으로 해결하지 못하는 시장 실패현상을 초래한다. 현재 대·중소 기업 간의 계약 관계에서 발생할 수 있는 부당한 가격 결정 행위는 크게 계약 체결 시 지나치게 낮은 가격 결정과 계약 체결 후 일방적 가격 인하 요구 두 가지가 있다. 본 연구는 원자재 가격 인상의 납품대금 미반영 또한 거래지위 남용에 의한 부당한 가격 결정 행위가 될 수 있음을 확인하고, 이를 해결하기 위한 방안으로 원자재-납품대금 연동제를 제안한다.

연동제는 단순히 약자인 중소기업을 도와야한다는 온정주의적 사고에서 나온 주장이 아니다. 먼저 공정거래라는 경제정책적 목표는 개인의 경제적 자유를 제한할 수 있는 정당한 공익이다. 국가는 사회적·경제적 약자를 보호하기 위하여 계약을 강제적으로 체결하게 하고 계약 내용의 수정, 계약 효력의 부인 등 적극적으로 계약 자유를 제한할 수 있다. 또한 계약 체결 당시와 체결 후 사회 사정이 현저히 변경되어 원래의 계약을 그대로 유지 혹은 강제하는 것이 신의성실에 반하는 부당한 결과를 발생시킬 시, 해당 계약은 구속력을 잃는다는 것을 확인하였다.

납품대금의 문제는 단순히 기업 간 가격 결정의 분쟁의 문제가 아니다. 이는 불공정 거래 문화 개선과 대중소기업 양극화 완화라는 국가경제 전반의 편익 증대 차원의 문제로 접근해야한다. 또한 이를 해결하고 상생문화를 정착하기 위한 기존 제도들의 한계를 직시해야한다. 연동제는 중소기업이 실질적으로 체감하고 거래 환경을 개선해나갈 수 있는 가장 효과적인 제도가 될 수 있다.

본 연구는 시장경제 내에서 기업이 자율적으로 연동 대상 원자재와 연동 기준 등을 설정하는 표준 계약서 개정안을 제안한다. 또한 이 계약 항목을 기업에게 인센티브를 제공하고 자발적으로 채택하는 방법과 제도화를 통해 대기업들이 의무적으로 채택하는 두 가지 법제

화 방안을 제시해 연동제를 활성화 시켜 양극화 해소와 코로나 조기 극복에 기여할 수 있는 발판을 마련하고자 했다.

참고문헌

IMF (2021). Pandemics and Inequality: Perceptions and Preferences for Redistribution.

Deloitte (2016). Index Based Pricing: Managing Risk and Profitability. *Monitor Deloitte*.

Oxfam(2021). The Inequality Virus.

WorldBank(2020). June 2020 Global Economic Prospects report.

공정거래위원회 (2020). 2020년 하도급거래 실태조사.

국회입법조사처 (2010). 하도급거래 공정화 제도에 대한 검토.

김건식·원세범 (2018). 거래상 지위남용 규제의 필요성 및 개선방안. KOFAIR 연구보고서. 한국공정거래조정원.

김영산·마정근 (2004). 공정거래법상의 “거래상 지위남용” 규정 위반 사례에 대한 통계적 분석. *규제연구 제 13권 제2호*.

김재형 (2014). 계약의 공정성 확보 방안 연구. 2014년 법무부 연구용역과제.

김종걸 (2019). 사회적경제가 애덤 스미스에게 배워야할 것. 김종걸의 창.

박상인 (2018). 한국 자동차산업 하청구조 아래서 2차 협력사의 경제적 지위와 문제점. 자동차산업 중소기업보호를 위한 제도개선 방안 모색 공청회 (고용진 의원실).

산업연구원 (2017). 전속거래 현황 및 제도 개선방안에 관한 연구. 2017년 공정거래위원 용역과제.

송덕수 (2018). 사정변경의 원칙에 관한 현안의 정리 및 검토. *이화여자대학교 법학논집 제23권 제1호 통권 63호*.

신중섭 (2014). 아담 스미스의 도덕 감정과 이기심. 한국경제연구원.

제철웅 (2006). 사적자치와 공익의 상호관계. 서울대학교 法學 제47권 제3호.

조인영 (2020). 불가항력 (Force majeure)의 의미와 효과 - COVID-19 사태와 계약관계에 있어서의 불가항력 사유에 관한 고찰 - 법조, vol.69, no.4.

주병기 (2019). 공정한 사회와 지속가능한 경제발전: 우리의 현실과 바람직한 정책 방향. 한국경제포럼 12권 2호.

중소기업중앙회 (2020). 「2020년 중소기업 납품단가 반영 실태 조사」.

중소벤처기업부 (2011). 중소기업을 위한 미조달시장 진출 안내서-미국연방조달규정해설.

중소벤처기업부·중소기업연구원 (2017). 협력이익배분제 법제화 관련 연구.

중소벤처기업부 (2018). 협력이익공유제 바로알기 Q&A.

최민수 (2016). 물가 변동에 따른 리스크 부담의 해외 사례 검토 및 시사점. 건설이슈포커스. 한국건설산업연구원.

통계청 (2021). 2019년 임금근로일자리 소득(보수) 결과.

한국경제연구원 (2010a). 납품단가연동제도 가격규제의 한 유형. 김이석.

한국경제연구원 (2010b). 수·위탁기업 간 납품단가 결정의 문제점과 과제. 이병기·신석훈·강선민.

한국법제연구원 (2017). 일본의 공공조달, 국가계약, 예산집행 관련 법령조사. *Global Issue Paper 17-12*

한국은행 (2020). 코로나19 위기 이후의 성장불균형 평가: 국가간·국가내 부문간 차별화된 충격과 경제에 미치는 영향. 이슈노트 2020-15호

한국은행 (2021). 최근 국제원자재가격의 상승 배경 및 향후 전망. 국제경제리뷰 2021-2

홍성효·김부경 (2018). 대기업-중소기업 간 기술협력의 중소기업 효율성 개선효과에 대한 실증분석. 통계연구 제23권 제3호.

첨부. 표준하도급 계약서의 「공급원가 변동으로 인한 하도급대금의 조정」

제○○조(공급원가변동에 따른 하도급대금의 조정) ① 수급사업자는 이 계약을 체결한 후 목적물의 제조등에 소요되는 재료비, 노무비, 경비 등 공급원가가 변동되어 하도급대금의 조정이 불가피한 경우에는 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있다.

② 수급사업자가 「중소기업협동조합법」 제3조 제1항 제1호 또는 제2호에 따른 중소기업협동조합의 조합원인면서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에 수급사업자는 조합에게 원사업자를 상대로 하도급대금의 조정을 신청하도록 요구할 수 있다.

1. 특정 원부자재에 소요되는 원부자재비용이 하도급 계약금액의 10퍼센트 이상을 차지하고 그 원재료 가격이 변동된 경우: 10퍼센트
2. 원부자재의 가격 상승에 따라 원부자재비용이 변동된 경우: 나머지 목적물에 해당하는 하도급대금의 3퍼센트
3. 노무비가 하도급대금의 10퍼센트 이상을 차지하는 경우로서 「최저임금법」 제10조에 따라 고용노동부장관이 고시하는 최저임금이 변동된 경우: 최근 3년간의 평균 최저임금 상승률. 다만, 최근 3년간의 평균 최저임금 상승률이 7퍼센트를 넘는 경우에는 7퍼센트로 한다.
4. 임금상승에 따라 노무비가 변동된 경우: 나머지 목적물에 해당하는 하도급대금의 3퍼센트
5. 공공요금, 운임, 임차료, 보험료, 수수료 및 이에 준하는 비용 상승에 따라 경비가 변동된 경우: 나머지 목적물에 해당하는 하도급대금의 3퍼센트

③ 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하도급계약을 체결한 날부터 60일이 경과하지 아니한 때에도 수급사업자는 조합에게 원사업자를 상대로 하도급대금의 조정을 신청하도록 요구할 수 있다.

1. 수급사업자의 하도급 계약기간이 60일 이내이고, 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기준 이상으로 공급원가가 변동된 경우
2. 하도급계약을 체결한 날을 기준으로 원부자재의 가격상승에 따른 원

- 부자재비용의 변동금액이 하도급대금의 5퍼센트 이상인 경우
3. 하도급계약을 체결한 날을 기준으로 임금상승에 따른 노무비 변동금액이 하도급대금의 5퍼센트 이상인 경우
 4. 하도급계약을 체결한 날을 기준으로 공공요금, 운임, 임차료, 보험료, 수수료 및 이에 준하는 비용 상승에 따른 경비의 변동금액이 하도급대금의 5퍼센트 이상인 경우
- ④ 원사업자는 제1항에 따른 신청이 있는 날부터 10일 이내에 하도급대금 조정을 위한 협의를 개시하며, 정당한 사유 없이 협의를 거부하거나 게을리 하지 아니한다.
- ⑤ 원사업자 또는 수급사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 하도급분쟁조정협의회에 조정을 신청할 수 있다.
1. 제1항에 따른 신청이 있는 날부터 10일이 지난 후에도 원사업자가 하도급대금의 조정을 위한 협의를 개시하지 아니한 경우
 2. 원사업자와 수급사업자가 제1항에 따른 신청이 있는 날부터 30일 안에 하도급대금의 조정에 관한 합의에 도달하지 아니한 경우
 3. 원사업자 또는 수급사업자가 협의 중단의 의사를 밝힌 경우
 4. 원사업자와 수급사업자가 제시한 조정금액이 상호 간에 2배 이상 차이가 나는 경우
 5. 합의가 지연되면 영업활동이 심각하게 곤란하게 되는 등 원사업자 또는 수급사업자에게 중대한 손해가 예상되는 경우
 6. 그 밖에 이에 준하는 사유가 있는 경우
- ⑥ 하도급대금의 조정은 조정요건에 해당하는 사유를 명시하여 증빙자료와 함께 서면으로 신청한다.