▣ 논 단

납품단가 연동제도 도입의 법률적 문제와 해결방안

김 병 태
영산대학교 법학과 교수, 법학박사(S.J.D.)

요 약 문

코로나19와 우크라이나 전쟁 사태가 이어지면서 제조업의 국제 공급망이 큰 혼란을 겪게 되었고 국제 원자재 가격은 급격히 상승하게 되었다. 이에 따라 납품단가 연동제도 도입의 법제화가 시도되고 있으며 이에 관한 다수의 법안이 이미 국회에 제출된 상황이다. 여기서 말하는 '납품단가 연동제도'는 원자재 등 가격이 급등할 경우 가격 상승분을 자동으로 납품대금에 반영시키기 위한 제도로서 기존의 공급원가 변동에 따른 '납품대금 조정협의제도'가 조정신청에 따른 협의절차라고 한다면 납품단가 연동제는 별도의 협의절차 없이 원자재 가격상승이 납품대금 변경으로 직접 연동되는 것을 의미한다. 현재의 납품단가 조정협의제도에는 법률상 조정신청권과 협의개시의무에 의한 조정의무가 부과되었지만 그에 따른 성과가 미흡하고 조정협의라는 제도적 한계로 인하여 실질적인 제 역할을 못 하고 있기 때문에 납품단가 연동제도의 도입에 관한 논의는 더욱 탄력을 받고 있다.

다만, 중소기업을 보호할 필요성에 대해서는 많은 공감대가 형성되어 있지만 그 해답이 오직 납품단가 연동제도의 법제화이어야 하는가에 대해서는 여전히 논란의 중심에 있다. 왜냐하면 납품단가 연동제도가 중소기업에게 필요한 제도인 것은 한편으로 맞지만, 종국적으로 하청관계의 중소기업이 제대로 보호받을 수 있을 것인가에 대해서는 반론도 있고 또한 법제도적으로도 법치주의와 계약의 사적자치를 훼손하는 심각한 문제가 있는 것도 사실이기 때문이다.

납품단가 연동제도의 도입에 관한 문제는 크게 납품단가 연동제도 자체의 문제와 이의 법제도화에 의한 의무화의 문제로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 납품단가 연동제도 자체는 원자재 가격의 급등으로부터 중소기업을 보호하려는 목적과 실질적 효력을 기대할 수 있으므로 계약당사자 간에 상호 합의만 이루어질 수 있다면 그 유용성과 필요성이 인정된다. 그러나 둘째, 많은 논란의 대상이 되고 있는 납품단가 연동제도의 법제도화는 계약상 의무 없는 당사자에게 강제적 또는 의무적으로 그 준수를 요구하고 있기 때문에 심각한 법률적 문제를 야기하게 된다. 예컨대, 납품단가 연동제도의 법제화에 의한 의무화는 법률이 보장한 계약당사자의 대등한 법적 지위에 반하고 민사법상 계약의 일반원칙과 계약자유의 원칙을 위반하며 헌법의 일반원칙에 위반하는 등 여러 가지 법률적 문제

점을 지니고 있다. 법제도화의 방법에 의하여 강제적으로 납품단가를 연동시키는 납품단가 연동제도의 도입은 자칫 미명에 그칠 수도 있는 중소기업의 보호라는 목적상의 한계, 관련 법률안의 오류와 흠결로 인한 법제화의 한계 및 의무화라는 속성에 의한 법률상의 문제점들 때문에 법제도화에는 신중한 자세가 요구된다. 납품단가 연동제도의 법제화에 의한 의무화는 근본적인 문제 해결방안이 될 수 없다. 오히려 납품단가 연동제도의 법제도화라는 접근방식보다는 법치주의와 시장경제질서의 기본원칙이 존중되는 바탕에서 납품단가의 급격한 인상에 따른 중소기업의 보호를 위한 제도설계가 필요하다.

따라서 납품단가 연동제도는 최근 정부의 시범운영 계획처럼 계약당사자간의 자율적인 방식으로 운영하는 것이 가장 이상적이며 기업의 적극적이고 자율적인 참여를 유도하기 위하여 다양한 인센티브가 개발될 필요가 있다. 또한 현재의 납품단가 조정협의제도는 납품단가 연동제도와는 별도로 그 목적을 다할 수 있도록 요건과 절차의 개선을 우선적으로 고려하여야 하고, 특히 조정협의제도의 위반에 대한 보다 적극적인 제재에 의하여 납품단가 조정협의제도가 활성화될 수 있어야 한다.

주제어 : 납품단가, 납품단가 조정협의제, 납품단가 연동제, 납품단가 조정, 원자재 가격변동, 하도급대금, 원사업자, 수급사업자

〈目 次〉

Ⅰ. 서 론

Ⅱ. 납품단가 연동제도 관련 법률안
1. 국회 제출 개정법률안
2. 하도급법 일부개정법률안
3. 상생협력법 일부개정법률안

Ⅲ. 납품단가 연동제도의 법률적 문제
1. 법률개정안의 검토
2. 납품단가 연동제도 법제화의 일반적 법률문제

Ⅳ. 결론 및 해결방안

Ⅰ. 서 론

지난 수년간 코로나19가 장기화하고 최근의 우크라이나 전쟁 사태가 이어지면서 제조업의 국제 공급망이 큰 혼란을 겪게 되었고 이에 따라 국제 원자재 가격이 예기치 않게 상승하는 결과를 낳았다. 이러한 변화로 국내 산업의 부품공급망 역시 직접적인 영향을 받게 되었지만 주로 중소기업이 대기업에 납품하는 납품대금이 이를 반영하지 못하면서 조정을 요구하는 목소리가 커지고 있다. 이에 따라 계약당사자 간의 계약대금 조정이 기본적인 갑을관계에 있는

납품업체 입장에는 쉽지 않은 문제이므로 아예 제도적으로 원가 상승분이 납품단가에 반영될 수 있도록 하는 일명 납품단가 연동제도의 법제도적 도입이 뜨거운 화두가 되었다.

여기서 말하는 '납품단가 연동제도'란 원자재 등 가격이 급등할 경우 가격 상승분을 자동으로 납품대금에 반영시키기 위한 제도로서 기존의 공급원가 변동에 따른 '납품대금 조정협의제도'가 조정신청에 따른 협의절차라고 한다면 납품단가 연동제도는 별도의 협의절차 없이 원자재 가격상승이 납품대금 변경으로 직접 연동되는 것을 의미한다. 우리나라에서는 납품단가의 조정에 관한 문제가 오래전부터 중소기업의 보호라는 명분 아래 계약당사자뿐만 아니라 정치권에서도 많은 관심과 논쟁의 대상이 되어왔다. 이를 반영하여 지난 2009년부터 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 '하도급법')상의 '납품단가 조정협의제도'와 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(이하 '상생협력법')상의 '납품대금 조정협의제도'가 도입되었고[1] 몇 차례의 법 개정을 통하여 현재 확대 운영 중이다. 그러나 납품단가 조정협의제도에는 법률상 조정신청권과 협의개시의무에 의한 조정의무가 부과되었지만 그에 따른 성과가 미흡하고 조정협의라는 제도적 한계로 인하여 실질적인 제 역할을 못 하고 있다는 문제가 계속 지적되었다.

이에 따라 납품단가의 연동에 관한 최근의 논의는 지난 과거와는 달리 보다 적극적이며 납품단가 조정협의제도의 한계를 벗어나 연동제 도입을 우선 과제로 인식하게 되었다. 이번 새 정부 출범에서는 이를 공식화까지 하였고[2] 이후 납품단가 연동제도를 반영하는 다수의 법안까지 현재 제출된 상황이다.[3] 이에 대한 관련 법인 하도급법 및 상생협력법의 일부개정안은 비록 법안마다 다소 상이한 요건과 기준을 갖고 있지만 모두 본격적인 납품단가 연동제도의 도입을 법제화하는 공통점을 갖고 있다.

다만, 국제적 환경의 변화에 대응하여 중소기업 중심의 수급사업자 또는 수탁기업을 보호할 필요성에 대해서는 많은 공감대가 형성되어 있지만 그 해답이 오직 납품단가 연동제도의 법제화이어야 하는가에 대해서는 여전히 논란의 중심에 있다. 왜냐하면 납품단가 연동제도가 중소기업에 유리하게 적용될 수 있는 제도인 것은 한편으로 맞지만, 종국적으로 하청관계의 중소기업이 제대로 보호받을 수 있을 것인가에 대해서는 반론도 있고 또한 법제도적으로도 법치주의와 계약의 사적자치를 훼손하는 심각한 문제가 있는 것도 사실이기 때문이다.

최근의 납품단가 연동제도의 도입에 대하여는 이해관계에 따라 찬반의 주장이 대립하고 있

---

* 이 논문은 2022학년도 영산대학교 교내연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

1) 하도급법상 원사업자와 수급사업자 간의 '납품단가 조정협의제도'와 상생협력법상 위탁기업과 수탁기업 간의 '납품대금 조정협의제도'는 상호 간 적용 범위와 내용상의 일부 차이는 있지만 본질적인 내용에는 차이가 없으므로 이하에서는 '납품단가 조정협의제도'로 통일하여 표기한다. 또한 계약당사자의 표시가 양 법상 서로 다르지만 여기서는 편의상 '원사업자'와 '수급사업자'로 통일하여 표기한다.

2) 제20대 대통령직인수위원회, "윤석열 정부 110대 국정과제", 보도자료, 2022.5., 64면.

3) 납품단가 연동제도의 도입은 지난 2008년 이명박 정부의 출범 시에도 논의된 적이 있었으나 부정적인 분위기 속에서 무산되고 이의 대안으로 납품단가 조정협의제도가 도입되었다(이건호, "납품단가 연동제의 경쟁법적 갈등 분석 – 경쟁법 적합성," 「경제법연구」 제8권 제1호(2009), 161면).

으며[4] 여러 비판과 우려도 제기되고 있다. 예컨대, 사적 계약에 국가가 과도하게 개입하고 시장원리가 훼손된다는 점, 중소기업과 반대로 이를 납품받는 원사업자의 부담이 커질 수 있다는 점, 원자재가격 변동성의 대응에 따라 물가상승이 발생할 수 있다는 점, 위헌적 소지가 존재한다는 점, 계약당사자 관점에서 계약의 자율권이 침해된다는 점, 납품업체 간 카르텔 형성에 따른 부당한 공동행위가 조장될 수 있고 원자재가격 인상분의 소비자 전가가 우려된다는 점, 납품업체 간 가격·품질 경쟁 및 혁신이 저해되어 중소기업들의 경쟁력을 약화시키는 역효과가 발생할 수 있다는 점, 연동 대상 원자재의 범위(기준) 및 인상률 기준 설정이 현실적으로 어렵고 소외 분야(사업자)가 발생할 수 있다는 점, 원사업자가 법 적용을 피할 수 있는 해외업체와 거래하는 등의 부작용도 충분히 발생할 수 있다는 점 등이 납품단가 연동제도 도입의 대표적인 문제점으로 제기되고 있다.[5]

이러한 배경 속에서 본 논문은 납품단가 연동제도의 찬반 논리에 단순히 편승하기보다는 현재 법률안에서 도입하고자 하는 납품단가 연동제도의 법리적인 부분을 중심으로 제기될 수 있는 법률적 문제점에 주목하고자 한다. 아무리 제도의 목표와 실익이 정당하다고 하더라도 그 방식과 내용이 문제가 되거나 특히 법률적인 흠결을 지니게 되면 법질서가 무너지고 법적 안정성이 훼손되므로 제도 도입에는 항상 신중할 필요가 있다. 또한 납품단가 연동제도에 관한 현재의 논의는 엄격히 살펴보면 제도 자체에 관한 문제 보다는 납품단가 연동제도의 법제도화를 통한 의무화 또는 강제화에 관한 문제에 대하여 많은 다툼이 있는 것으로 보인다. 따라서 여기서는 납품단가 연동제도의 도입에 있어서 법제도적인 측면에서 문제점이 없는지를 살펴보고 만약 현재의 법안과 논의들이 심각한 법률적 문제점을 지니고 있다면 이를 해소할 수 있는 바람직한 해결방안을 제시하고자 한다.

---

4) 이해관계 측면에서 보면, 일반적으로 대기업 중심의 원사업자, 전국경제인연합회, 공정거래위원회 등은 시장경제의 왜곡을 우려하여 반대 입장을 보이고 있다(산업일보, "[납품단가 연동제②] 중소업계 '환영'…전경련·공정위 '시장경제 왜곡 우려'," 2022.5.18.). 반면에 중소기업 중심의 수급사업자, 중소기업중앙회 등은 중소기업의 보호를 위하여 찬성의 입장을 보이고 있다(중소기업중앙회, "中企 67%, 원재료 가격 상승분 반영을 위해 납품단가 연동제 필요," 보도자료, 2022.6.10.; 중소기업중앙회, '납품단가 연동제 시범운영 발표'에 대한 중소기업계 입장, 보도자료, 2022.8.11.).

5) 김은하, "대·중소기업 거래 불공정 해결을 위한 납품대금 연동제 도입방안," 중소기업중앙회 「정책연구 2021」 (2021.3.), 21~25면; 홍운선, "납품단가 연동제 도입의 필요성과 제도 운영방안," 국가미래연구원 「News Insight」 (2022.6.14.); 신동열, "납품단가 조정협의 의무제 시행에 따른 공정위 정책방향", 「경쟁저널」 제144권(2009.5.), 71면; 이건호, 전게 논문, 162면.

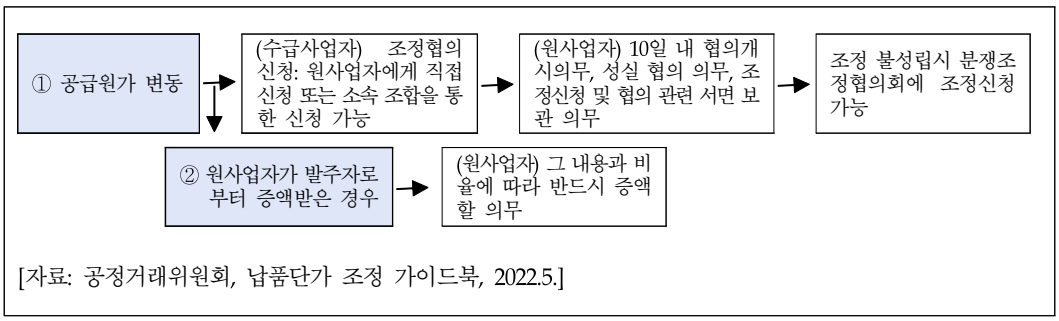
Ⅱ. 납품단가 연동제도 관련 법률안

1. 국회 제출 개정법률안

현행 하도급법 제16조의2는 “원자재 가격 등 공급원가(재료비, 노무비, 경비 등) 변동으로 하도급대금 조정이 불가피한 경우, 수급사업자 또는 중소기업협동조합·중소기업중앙회 등이 원사업자에게 납품단가(하도급대금)의 조정을 신청할 수 있다”고 규정하고 있다. 또한 상생협력법 제22조의2는 “수탁기업은 물품 등의 제조를 위탁받은 후 물품 등의 공급원가가 변동되어 납품대금의 조정이 불가피한 경우에는 위탁기업에 납품대금의 조정을 신청할 수 있다”고 규정하며 하도급법과 상생협력법은 각각 납품단가 조정협의제도의 법적 근거를 제시하고 절차를 규정하고 있다.[6] 이러한 현재의 납품단가 조정협의제도의 한계를 극복하기 위한 대안으로 납품단가 연동제도의 도입이 추진되고 있기 때문에 역시 하도급법과 상생협력법의 일부개정법률 형식으로 납품단가 연동제도 도입의 법제도화를 추진하고 있다. 2022년 9월 현재 국회에 제출된 관련 법안은 현재의 중요한 관심사를 반영하듯 6개의 하도급법 일부개정안 및 6개의 상

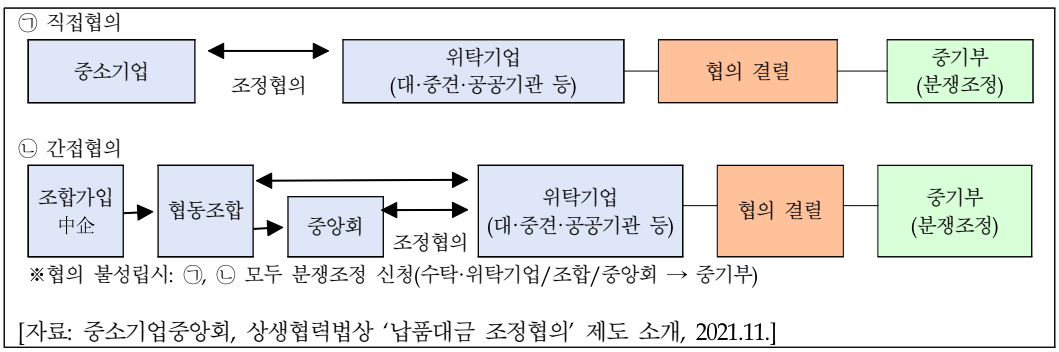
6) 현행 하도급법상 ‘납품단가 조정협의제도’와 상생협력상 ‘납품대금 조정협의제도’의 납품대금 조정절차를 요약하면 다음과 같다.

[하도급법상의 납품단가 조정협의 절차]



[자료: 공정거래위원회, 납품단가 조정 가이드북, 2022.5.]

[상생협력법상의 납품대금 조정협의 절차]



[자료: 중소기업중앙회, 상생협력법상 ‘납품대금 조정협의’ 제도 소개, 2021.11.]

생협력법 일부개정안 등 다수가 있으며 각각 주요 개정사항을 요약하면 다음과 같다.

2. 하도급법 일부개정법률안

가. 이성만의원 대표발의안(2022.8.18.)[7]

(1) 주요 원재료의 가격변동에 따른 하도급대금의 조정방법을 서면에 기재해야 한다(안 제3조 제2항).[8]

(2) 원사업자는 서면으로 정한 바에 따라 주요 원자재 가격이 100분의 3 이상의 범위에서 변동할 경우, 변동분을 하도급대금에 반영해야 한다. 다만, 주요 원재료 가격이 100분의 3 이상으로 하락하였을 경우에는 원사업자가 중소기업인 경우에 한하여 서면에 기재된 하도급대금의 조정방법에 따라 하도급대금을 조정하여 지급하여야 한다(안 제15조의2 신설).

(3) 공정거래위원회는 원사업자가 주요 원자재 가격상승에 따른 하도급대금의 조정이 반영된 금액을 지불하지 아니한 경우 시정조치를 할 수 있다(안 제25조제1항).[9]

나. 진선미의원 대표발의안(2022.8.17.)[10]

(1) 하도급대금에서 원자재 가격이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 경우 원자재 기준가격을 서면에 기재하도록 한다(안 제3조 제2항).

(2) 서면으로 정한 바에 따라 원자재 기준가격이 100분의 3 이내의 범위에서 대통령령으로 정한 비율 이상 상승하는 경우, 원사업자는 원자재 가격상승에 따라 추가로 발생한 비용을 하도급대금에 반영하여 지급하여야 한다(안 제16조의2 제12항 신설).

---

7) 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 이성만의원 대표발의, 의안번호 2116920 (2022.8.18.). 이외에도 '하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 우원식의원 대표발의, 의안번호 2117274 (2022.9.6.) 역시 가장 최근에 발의되었으나 기존의 다른 법률개정안과 내용이 동일하므로 별도의 표기와 검토는 생략한다.

8) 하도급법과 상생협력법의 개정안은 모두 서면의 납품거래 약정서에 의해 직접적으로 납품단가를 변동시키는 방식이 아니라 약정서에 포함된 원자재 기준가격의 일정 비율의 상승이라는 조건이 충족되는 경우에 약정서에 기재된 조정방법에 따라 추가 납품대금의 지급이 이루어지는 방식이다. 따라서 법리적으로 원자재 가격의 일정한 상승이라는 조건이 달성되면 원자재 가격상승에 따른 추가 납품대금의 지급청구권조건부 권리가 발생하게 되는 조항을 단순히 약정서에 기재하도록 하는 것이라고 한다(김남근, "토론문," 「납품단가 연동제 도입을 위한 정책토론회」 자료집(2022.5.17.), 22면). 그러나 원사업자의 의사에 반하여 납품단가 상승분을 연동하여 납품가액을 증가시켜야 한다는 약정서를 체결하도록 하는 것 자체가 기업의 자율성과 계약자유의 원칙을 무시하는 것이고 원자재 가격상승분만큼 자동으로 납품단가를 인상해 납품단가가 법에 의해 강제적으로 인상되는 결과를 발생시키게 되므로 이 점에서 비난받는 것이다.

9) 법률개정안들은 납품단가 연동제도에 관한 하도급법을 위반한 경우에는 대체로 시정조치의 제재를 함께 규정하고 있다.

10) 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 진선미의원 대표발의, 의안번호 2116891 (2022.8.17.).

(3) 공정거래위원회는 원자재가격 상승에 따른 추가 비용을 지급하지 아니한 경우 시정조치를 할 수 있다(안 제25조 제1항).

다. 정태호의원 대표발의안(2022.7.21.)[11]

(1) 원사업자가 수급사업자에게 발급하는 서면에 주요 원재료의 가격 상승(100분의 3 이상 상승한 경우로 한정한다)에 따른 하도급대금의 조정 방법에 관한 내용을 포함하도록 한다(안 제3조 제2항).

(2) 공정거래위원회는 원재료 가격의 상승으로 하도급대금의 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 표준하도급계약서 사용을 권고하도록 의무를 부과한다(안 제3조의2 제2항 신설).

(3) 원사업자가 하도급대금을 지급할 때에 주요 원재료 가격의 상승이 있는 경우에는 계약에 따라 조정된 하도급대금을 지급하도록 한다(안 제13조 제9항 신설).

라. 강민국의원 대표발의안(2022.6.9.)[12]

당사자 간 원재료의 가격변동을 하도급대금에 반영하도록 계약서에 기재하게 하고 이를 제도화한다(안 제3조의6 신설 등).

마. 김경만의원 대표발의안(2021.11.3.)[13]

(1) 하도급대금에서 원자재 가격이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 경우 원자재 기준가격을 서면에 기재하도록 한다(안 제3조 제2항).

(2) 서면으로 정한 바에 따라 원자재 기준가격이 100분의 10 이내의 범위에서 대통령령으로 정한 비율 이상 상승하는 경우, 원사업자는 원자재 가격상승에 따라 추가로 발생한 비용을 하도급대금에 반영하여 지급하도록 한다(안 제16조의2 제9항 신설).

(3) 공정거래위원회는 원자재 가격상승에 따른 추가 비용을 지급하지 아니한 경우 시정조치를 할 수 있다(안 제25조 제1항).

---

11) 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 정태호의원 대표발의, 의안번호 2116594 (2022.7.21.).
12) 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 강민국의원 대표발의, 의안번호 2115843 (2022.6.9.).
13) 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 김경만의원 대표발의, 의안번호 2113096 (2021.11.3.).

3. 상생협력법 일부개정법률안

가. 이성만의원 대표발의안(2022.8.18.)[14]

(1) 주요 원재료의 가격변동에 따른 납품대금의 조정방법을 약정서에 기재해야 한다(안 제21조 제1항).

(2) 중소벤처기업부장관은 위탁기업과 수탁기업의 상생협력 및 거래의 공정화를 위한 표준약정서의 작성 및 사용을 권고하여야 한다(안 제21조 제3항 신설).

(3) 위탁기업은 약정서로 정한 바에 따라 주요 원료가격이 100분의 3 이상의 범위에서 변동할 경우, 위탁기업은 변동분을 납품대금에 반영해야 한다. 다만, 주요 원재료 가격이 100분의 3 이상으로 하락하였을 경우에는 위탁기업이 중소기업인 경우에 한하여 약정서에 기재된 납품대금의 조정방법에 따라 납품대금을 조정하여 지급하여야 한다(안 제22조 제7항 신설).

(4) 위탁기업이 납품대금의 조정이 반영된 금액을 지불하지 아니한 경우, 납품대금 조정분의 3배 이하의 과태료를 부과한다(안 제43조 제5항 신설).[15]

나. 진선미의원 대표발의안(2022.8.18.)[16]

(1) 납품대금에서 원자재 가격이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 경우, 위탁기업은 주요 원자재 기준가격을 정하고, 원자재 가격상승에 따른 납품대금의 조정방법을 약정서에 기재하도록 한다(안 제21조 제2항 신설).

(2) 중소벤처기업부장관은 위탁기업과 수탁기업이 대등한 입장에서 공정하게 거래하도록 하기 위하여 표준약정서의 작성 및 사용을 권장하도록 한다(안 제21조 제3항 신설).

(3) 원자재 기준가격이 100분의 3 이내의 범위에서 대통령령으로 정한 비율 이상 상승하는 경우, 위탁기업은 원자재 가격상승에 따라 추가로 발생한 비용을 납품대금에 반영하여 지급하도록 한다(안 제22조 제7항 신설).

(4) 납품대금의 조정이 반영된 금액을 지급하지 아니한 자에게는 납품대금의 조정이 반영된 금액과 제21조 제1항에 따른 납품대금 금액의 차액의 2배에 상당하는 과태료를 부과하도록 한다(안 제43조 제5항 신설).

---

14) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 이성만의원 대표발의, 의안번호 2116917 (2022.8.18.).
15) 법률개정안들은 납품단가 연동제도에 관한 상생협력법을 위반한 경우에는 대체로 납품대금 조정분의 2~3배 이내 또는 1억 이하 과태료의 제재를 함께 규정하고 있다.
16) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 진선미의원 대표발의, 의안번호 2116893 (2022.8.18.).

다. 정태호의원 대표발의안(2022.06.14.)[17]

(1) 위탁기업이 수탁기업에게 발급하는 약정서의 내용에 주요 원료의 가격이 100분의 3 이상 상승할 경우에 따른 납품대금의 조정 방법 등에 관한 내용을 포함하도록 하고, 중소벤처기업부장관은 표준약정서를 작성하여 위·수탁 기업에게 그 사용을 권고하여야 한다(안 제21조 제1항 및 제3항 각각 신설).

(2) 위탁기업이 납품대금을 지급할 때에 주요 원료가격의 상승이 있는 경우에는 납품대금의 조정이 반영된 금액을 지급하도록 한다(안 제22조 제7항).

(3) 납품대금의 조정이 반영된 금액을 지급하지 아니한 자에게는 납품대금의 조정이 반영된 금액과 주요 원료가격 상승 전에 결정된 납품대금 금액의 차액의 2배에 상당하는 과태료를 부과하도록 한다(안 제43조 제5항 신설).

라. 김정재의원 대표발의안(2022.4.8.)[18]

(1) 위탁기업이 발급하는 약정서에 주요 원자재의 종류 및 가격을 기재하고 원자재 가격변동에 따른 납품대금 조정에 관한 내용을 포함하도록 한다(안 제21조 제1항).

(2) 주요 원자재 가격이 대통령령으로 정하는 비율 이상 변동하였을 경우 약정서에서 정한 바에 따라 납품대금을 조정하여 지급하도록 한다(안 제22조 제7항 신설).

(3) 약정서에 따라 납품대금을 조정하여 지급하지 아니한 자에게는 납품대금 조정분의 2배 이하의 과태료를 부과한다(안 제43조 제5항 신설 등).

마. 한무경의원 대표발의안(2022.4.1.)[19]

원자재의 가격변동에 따른 납품대금의 현실화를 위하여 최저임금의 변동에 따른 인건비의 변화도 납품대금에 반영하도록 법률을 개정하여 중소기업의 경영 정상화를 도모하고 대기업과 중소기업 간에 상생의 분위기를 정착시키도록 한다(안 제21조 제3항 및 제4항 신설).

---

17) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 정태호의원 대표발의, 의안번호 2115906 (2022.06.14.).
18) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 김정재의원 대표발의, 의안번호 2115174 (2022.4.8.).
19) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 한무경의원 대표발의, 의안번호 2115057 (2022.4.1.).

바. 김경만의원 대표발의안(2021.11.3.)[20]

(1) 납품대금에서 원자재 가격이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 경우, 위탁기업은 주요 원자재 기준가격을 정하고, 원자재 가격상승에 따른 납품대금의 조정방법을 약정서에 기재하도록 한다(안 제21조 제2항 신설).

(2) 중소벤처기업부장관은 위탁기업과 수탁기업이 대등한 입장에서 공정하게 거래하도록 하기 위하여 표준약정서의 작성 및 사용을 권장하도록 한다(안 제21조 제3항 신설).

(3) 원자재 기준가격이 100분의 10 이내의 범위에서 대통령령으로 정한 비율 이상 상승하는 경우, 위탁기업은 원자재 가격상승에 따라 추가로 발생한 비용을 납품대금에 반영하여 지급하도록 한다(안 제22조 제7항 신설).

(4) 중소벤처기업부장관은 원자재 가격상승에 따른 추가 비용을 지급하지 아니한 경우 이행명령을 할 수 있도록 하고, 이행하지 않을 경우 1억원 이하의 과태료를 부과하도록 한다(안 제22조 제8항 신설 및 제43조 제1항).

Ⅲ. 납품단가 연동제도의 법률적 문제

1. 법률개정안의 검토

관련 법률개정안을 개괄적으로 검토하여 보면, 하도급법과 상생협력법의 일부개정안들은 공통적으로 '원자재 기준가격'을 서면 기재 사항으로 하고 있고 이러한 원자재 기준가격이 일정 비율 이상 상승하는 경우 원사업자(위탁기업)는 원자재 가격상승에 따라 추가로 발생한 비용을 납품대금에 반영하여 지급하도록 함으로써 납품단가 연동제도 도입의 법제화를 추진하고 있다. 법률개정안들은 이와 같은 납품단가 연동제도의 도입을 법제도화 함으로써 일정한 기준에 따른 납품단가의 인상이 발생하면 계약당사자의 의사와 무관하게 의무적으로 또는 강제적으로 납품가격을 인상시키는 것을 목적으로 하고 있다. 다만, 개정안에 따라서는 최저임금 변동까지 반영한 납품단가 연동제도를 추진하는 법안도 있고[21] 조정된 납품대금을 지급하지 않는 경우 조정 전후의 대금 차액의 2~3배에 상당하는 과태료를 부과할 수 있는 근거를 두고 있

20) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 김경만의원 대표발의, 의안번호 2113099 (2021.11.3.).
21) 한무경의원 대표발의안(2022.4.1.) 참조. 동 법률개정안은 최저임금법에 따라 매년 최저임금이 결정되고 있는데 최저임금의 변동에 따라 중소기업들은 근로자들의 임금을 상승시킬 수밖에 없고 이 또한 중소기업에는 부담이 되고 있으므로 인건비의 변화도 납품대금에 반영하는 것이 필요하다고 그 이유를 밝히고 있다.

는 법안도 있는 등[22] 개별 법안에 따라 구체적인 연동기준과 제재는 다소 차이가 있다.

한편, 모든 개정법안은 동일한 납품단가 연동제도를 골자로 하고 있으므로 만일 현재 계류 상태의 모든 법안이 이대로 국회 심의 절차를 거치게 된다면 국회 정무위원회에서 위원장의 통합 개정안으로 일괄 상정될 가능성이 크다.

(1) 법률개정안은 모두 연동에 필요한 주요 원재료 품목, 가격상승의 기준 및 연동방법 등을 계약 내용으로 명시할 것을 요구하면서도 그 구체적인 사항을 대통령령에 위임하고 있으므로 실제로 이에 따른 구체적인 기준이 추후 납품단가 연동제도의 핵심 내용이 될 것이다. 따라서 납품단가 연동제도의 도입이 그대로 진행된다면 이를 위한 법률안의 준비단계에서부터 동 제도의 중요변수가 될 수 있는 주요 원재료 품목 및 가격상승 정도의 기준, 연동 방법 등에 대한 내용적 조율과 협의가 함께 이루어질 필요가 있다.[23] 특히 이러한 내용들은 통일된 기준도 필요하겠지만 업종에 따라 원자재 기준가격 기재 방식을 달리하기도 하므로 업종별 특성을 반영하는 방안도 고려되어야 하고 그 근거를 개정법률안에 포함할 필요도 있다.[24]

(2) 법률개정안의 경우처럼 원자재 가격의 변화 전반을 연동하는 것이 아니라 원자재 가격이 상승하는 경우에만 연동하는 것으로 고려한다면 사전규제로서의 중립성과 객관성을 담보하기 어렵게 된다. 따라서 계약당사자의 평등을 고려하여 원자재 가격인상은 물론이고 가격인하의 경우에도 연동될 수 있는 납품대금 변경의 구도를 설정하는 것이 필요하다. 대부분의 법률개정안은 원자재 가격인상의 경우만 고려하고 있으며 일부개정안은 원자재 가격인하의 경우를 고려하더라도 원사업자가 중소기업인 경우에 한하여 납품대금의 조정을 고려하고 있을 뿐이다.[25]

다만, 원자재 가격이 인하되어 납품가격이 하락하는 경우를 납품단가 연동제도에서 고려한다고 하더라도 이 경우에는 현행법과 충돌하는 문제가 발생한다. 하도급법 제11조는 원사업자가 정당한 사유를 입증하지 못하는 한 기존의 하도급대금을 감액할 수 없도록 금지하고 있으며 특히 하도급대금 지급 시점의 물가나 자재가격 등이 납품 등의 시점에 비하여 떨어진 것을 이유로 하도급대금을 감액하는 행위 등은 정당한 사유에 의한 행위가 아닌 것으로 의제하고 있으므로(하도급법 제11조 제2항 제6호) 납품단가 연동제도에서 원자재 가격 인하에 따른 연동 자체는 일단 허용될 수 없는 모순과 문제점이 발생하게 된다. 따라서 납품단가 연동제도에

---

22) 이성만의원 대표발의안(2022.8.18.) 및 진선미의원 대표발의안(2022.8.18.) 등 대부분의 상생협력법 개정안 참조.
23) 유영국, "납품단가 현실화를 위한 제도적 기반 마련의 방향과 과제 - 납품단가 연동제 도입 논의를 중심으로," 국회입법조사처 「현안분석」 제257호(2022.7.25.), 11면.
24) 국회 정무위원회, "하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2113096) 검토 보고," 2022.5.17., 6면. 예를 들어 건설업에서의 계약은 실시설계 등 세부 사항이 없이 3.3㎡당 단가에 따라 체결되고 있어 원자재별 단가를 파악하기에는 어려움이 있다.
25) 이성만의원 대표발의(2022.8.18.) 하도급법 일부법률개정안 등 참조.

서 납품단가의 가격 인하의 경우도 포함할 수 있는 제도설계를 하게 된다면 부당한 납품대금 감액에 해당하지 않도록 별도의 예외를 인정하는 법규정도 함께 설정할 필요가 있다.

(3) 법률개정안은 모두 물품 총액조정의 요건을 정하고 있으며 기간에 관한 요건을 배제하고 있는 문제가 있다. 사정변경의 원칙에 의하여 납품단가를 조정하려는 기존의 시도는 실질적인 어려움이 있었지만, 원자재 가격상승이 사정변경에 해당한다는 점만으로 모든 원자재 가격인상에 일일이 연동하는 것은 어려움이 있다. 특히 사정변경을 고려하더라도 기간이 짧을수록 당사자가 예상할 수 없었는지에 대한 문제가 제기될 수 있으므로 연동의 대상이 되는 기간은 중요한 요소가 된다.

(4) 법률개정안에 반영된 현재의 납품단가 연동제도 도입은 헌법과 민사법의 기본원칙에 대한 깊은 고려 없이 동반성장 또는 상생협력이란 미명하에 중소기업의 보호라는 일방적인 내용만으로 마련되어 있다. 법률개정안은 상생협력법과 하도급법의 전체적인 내용의 조화보다는 납품단가의 자동적인 연동만을 고려하고 있기 때문에 법 내부적으로 부조화의 문제가 발생하게 된다. 예컨대, 법률개정안은 상생협력법 제21조 및 제22조의 개정을 통하여 납품단가 연동제도의 도입을 고려하면서 제22조의2의 공급원가 변동에 따른 납품대금의 조정에 대해서는 법규정 조정이나 언급이 전혀 없으므로 납품대금 연동제도와 별개로 개별 수급사업자(수탁기업), 중소기업협동조합 및 중소기업중앙회의 납품대금 조정신청 및 협의가 병행되어 인정되는 것인지가 불분명하다. 다만, 기존의 납품단가 조정협의제도에 관한 법규정을 명시적으로 삭제하거나 배제하는 규정을 법률개정안에서는 두고 있지 않으므로 모든 법안은 납품단가 조정협의제도의 병행을 고려하고 있는 것으로 추정된다. 그러나 동일 사안에 대하여 양 제도가 중복적으로 적용될 수 있는 경우가 있으므로 법안에서는 납품단가 연동제도가 적용되는 경우 조정협의권의 제한과 같은 배제조항 또는 양 제도의 관계에 관한 규정을 명시적으로 둘 필요가 있다.

(5) 납품단가 연동제도가 이와 같은 법률개정안에 의하여 법제도화 되더라도 원사업자는 회사의 손해를 이유로 이를 배척하는 것이 가능할지가 문제된다. 예컨대, 원사업자의 주주들이 주주대표소송에 의하여 납품단가 연동제도를 배제하거나 또는 납품단가 연동제도의 도입으로 인한 회사의 손해에 대하여 경영진에게 책임을 물을 수 있을지가 문제될 수 있다. 상법 제399조 제1항은 “이사가 법령 또는 정관에 위반한 행위를 하거나 그 임무를 해태한 때에는 그 이사는 회사에 대하여 연대하여 손해를 배상할 책임이 있다”라고 하여 이사에 대한 손해배상책임을 규정하고 있다. 또한 상법 제403조는 “발행주식 총수의 100분의 1 이상에 해당하는 주식을 가진 주주는 회사에 대하여 이사의 책임을 추궁할 소의 제기를 청구할 수 있고 회사가 청구받은 날로부터 30일 이내에 소를 제기하지 아니한 때에는 주주는 즉시 회사를 위하여 소를 제기할 수 있다”라고 규정하여 주주대표소송을 인정하고 있다.

이와 같은 이사의 손해배상책임이나 주주대표소송은 경영진의 결정이나 행위가 회사 또는 주주의 이익을 해하는 경우 그 책임을 물을 수 있는 상법상의 제도이다. 그러나 회사 또는 주주의 손해가 발생하였다고 하더라도 이사 등 회사 경영진의 법령에 따른 행위의 결과 회사에 손해가 발생한 경우에는 경영진에게 그 책임을 물을 수 없다. 예컨대, 과거 2015년 정부의 한국전력 전기요금 동결로 인하여 회사의 연료비 연동제에 대한 신뢰성이 훼손됨으로써 주가하락으로 손해를 본 주주들이 회사 경영진의 배임 책임을 물은 사건에서 대법원은 전기사업의 공공성, 공익성 등을 고려할 때 원가보다 낮게 요금을 책정한 것을 위법하다고 볼 수는 없다는 이유로 경영진에게 그 책임을 물을 수 없다고 판단하였다.[26] 또한 주주가 전·현직 임원들을 상대로 전 대표이사의 매출누락 행위 때문에 회사가 입은 손해를 배상하라는 주주대표소송에서 대법원은 매출누락액 중 관할세무서의 보완조사를 거치고도 비용으로 인정받지 못한 최종 매출누락액을 전 대표이사가 횡령한 것으로 보아야 한다는 주장에 대하여 이는 법에 의한 행위로 보아야 하므로 위 횡령 주장을 배척하였다.[27]

따라서 일단 납품단가 연동제도가 법제도화가 된다면 회사의 납품단가 연동제도에 의한 행위로 인하여 회사의 계약상 손해가 발생한다고 하더라도 이는 회사 경영진이 법률에 따라 행위한 것으로서 그 위법성을 인정하기 어렵다. 결국 납품단가 연동제도가 법제도화 된다면 이사의 손해배상책임이나 주주대표소송에 의하여 납품단가 연동제도를 회피하거나 그로 인한 회사 경영진의 책임을 물을 수는 없다고 본다.

2. 납품단가 연동제도 법제화의 일반적 법률문제

가. 법률이 보장한 계약당사자의 대등한 법적 지위에 관한 문제

하도급법은 공정한 하도급거래질서를 확립하여 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호보완하며 균형 있게 발전할 수 있도록 함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다(하도급법 제1조). 또한 상생협력법은 대기업과 중소기업 간 상생협력 관계를 공고히 하여 대기업과 중소기업의 경쟁력을 높이고 대기업과 중소기업의 양극화를 해소하여 동반성장을 달성함으로써 국민경제의 지속성장 기반을 마련함을 목적으로 하고 있다(상생협력법 제1조). 그러나 이와 같은 법률의 취지와 목적과는 달리 계약당사자 일방만을 위한 납품단가

26) 조선일보, “에너지 가격 치솟는데 전기요금 동결… 정부, 국민에 빚 떠넘겼다,” 2021.12.20.

27) 대법원 2014.4.10. 선고, 2012다82220 판결. 이 외에도 2019년 YG엔터테인먼트 주주들이 일명 ‘승리의 불법행위’ 사건으로 인한 회사와 주주의 피해에 대하여 경영진을 상대로 주주대표소송을 제기할 수 있을지 여부에 사회적 관심이 많았으나 이때에도 승리 개인에 대한 손해배상책임은 물을 수 있겠으나 회사에 대한 책임을 요구하기는 어렵다고 볼 것이다(한국일보, “주가 폭락에 뿔난 YG엔터 주주들, ‘승리’에 손해배상 청구할 수 있을까,” 2019.3.16.).

연동제도의 법제도화는 중소기업인 수급사업자 일방의 사유와 일방적 요구에 의하여 이미 사전에 합의한 납품대금의 변동을 자동으로 요구하는 결과를 초래하게 되므로 양 법률에서 보장된 계약당사자의 대등한 법적 지위가 훼손되는 문제가 발생하게 된다.

헌법재판소도 "중소기업의 보호는 넓은 의미의 경쟁정책의 한 측면을 의미하므로 중소기업의 보호는 원칙적으로 경쟁질서의 범주 내에서 경쟁질서의 확립을 통하여 이루어져야 한다. 중소기업 육성이란 공익을 경쟁질서의 테두리 안에서 실현해야 한다. 현 상태의 유지를 법률의 형태로 보장함으로써 중소기업을 대기업과의 경쟁에서 제외하는 방법은 결코 바람직한 것이 못된다"라고 하여[28] 중소기업의 보호는 공정한 경쟁질서 안에서 이루어질 것을 요구하고 있다. 따라서 중소기업의 일방적인 보호를 위하여 경쟁질서를 무시한 채 납품단가 연동제도의 의무화에 의하여 계약당사자의 대등한 법적 지위를 훼손하는 것은 법적 정당성을 부여받기 어렵다.

나. 민사법상 계약의 일반원칙과 계약자유의 원칙에 관한 문제

헌법 제119조 제1항은 "대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다"라고 명시적으로 규정하고 있으므로 우리나라의 경제질서는 '개인과 기업의 경제상의 자유'를 원칙으로 하고 있다. 사적자치 또는 계약자유의 원칙에 따라 거래당사자들은 원칙적으로 자유로이 계약의 체결 여부 및 계약조건 등을 협의하여 정할 수 있고 당사자가 자율적으로 결정한 납품단가는 법적으로 존중되어야 한다. 납품단가 결정과 그 변동에 대한 국가의 개입은 헌법 제119조 제2항의 정당화될 수 있는 예외적인 경우를 제외하고는 전혀 허용되지 않는다.

원사업자와 수급사업자(위·수탁기업) 간의 계약 유형은 민법상 도급에 해당하고 도급은 당사자 일방(수급인)이 어떤 일을 완성할 것을 약정하고 상대방(도급인)이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약이다(민법 제664조). 이러한 도급계약에서 원사업자와 수급사업자 간 납품단가 결정 행위는 사적자치의 원칙에 따라 당사자들 사이의 자유로운 의사표시의 합치를 통해 결정되며, 예컨대, 궁박, 경솔, 무경험, 통정허위표시, 중요 부분의 착오, 사기, 강박과 같은 민법상 무효 또는 취소의 사유가 없는 한(민법 제103조 ~ 제110조) 적법하게 결정된 납품단가는 유효한 계약으로서 거래당사자들을 구속한다.

계약당사자의 계약에서 중요한 요소가 되는 납품가격에 포함된 원재료 가격은 미래 특정 시점에서 항상 변동될 수 있다. 원재료 가격변동은 계약 당시 충분히 예견할 수 있는 사정이거나 그 위험부담을 전제로 하는 것으로서 가격변동으로 인한 위험은 계약당사자가 부담하는 것이 원칙이다. 민사법 원칙상 계약체결 이후 원재료 가격변동으로 인한 납품단가의 변동에 대하여

28) 헌법재판소 1996.12.26. 선고, 96헌가18 판결.

납품단가 인상의 요청을 수용 또는 거부하는 것은 어디까지나 계약 상대방 특히 원사업자의 재량적 판단에 따라 이루어질 문제이다. 만일 납품단가의 변동을 예측할 수 없거나 이러한 위험을 회피하고자 한다면 계약당사자는 가격변동 위험을 회피하기 위한 보험이나 금융파생상품을 이용할 수 있는 기회를 언제든지 가질 수 있다.[29]

만일 원재료 가격이 폭등하였지만 원사업자가 납품단가 인상 요청을 받아들이지 않은 경우, 가격폭등이 계약의 이행을 불가능하게 할 정도라면 납품업자는 별도로 '사정변경의 원칙'을 원용하여 법원에 계약의 효력을 다툴 수 있는 길이 열려있다.[30] 다만, 하도급법 시행령 제9조의2 제2항 각호가 예정하고 있는 바와 같은 정도의 가격변동을 사정변경으로 인정하기는 사실상 어려우며 기존의 판결을 살펴보더라도 납품단가 변동을 사정변경의 원칙으로 실제 구제받는 것은 쉽지 않다.[31] 민법상 기본원칙인 사적자치의 원칙을 우선하고, 사정변경의 원칙을 엄격하고 제한적으로 인정하는 판례의 태도에 따르면 수급사업자는 원재료 가격의 상승이 있더라도 사정변경에 해당하지 않는 한 원래 유효하게 성립된 납품단가에 따라 납품해야 할 의무를 부담하고, 원사업자는 수급사업자의 납품단가 인상 요청에 응해야 할 법적 의무를 부담하지 않는 것이 원칙이다. 따라서 납품단가 연동제도와 함께 그 위반에 대한 처벌 규정까지 법제화하여 도입하는 것은 민사법상의 일반원칙 및 계약자유의 원칙과 조화되기에는 상당한 어려움이 있다.[32]

다만, 계약에 관한 민사법상의 일반원칙은 납품가격 연동제도의 장애요인이기도 하지만 활용의 근거가 될 수도 있다. 즉, 계약법적으로 납품가격의 연동을 강요할 수는 없지만, 당사자들이 자율적으로 납품가격을 연동하기로 계약을 체결하는 것은 민사법상 계약자유의 원칙에 따라 언제든지 가능하다. 계약체결 당시에 향후 발생할 수 있는 원자재 가격변화에 대응하여 납품단가를 변경하기로 계약을 체결하는 것은 계약체결 전후를 막론하고 가능할 뿐만 아니라 사실 가장 이상적인 방안으로 볼 수 있다. 이러한 방안은 일반적으로 정부조달의 사례에서 현재 많이 살펴볼 수 있다.[33] 그러나 이는 공법상의 규제라기보다는 계약당사자인 정부가 스스로의

---

29) 전경련 중소기업협력센터, "납품단가 조정협의의무제 검토 및 정책 제안," 「대ㆍ중소기업간 거래규제 개선 시리즈」 제6호(2011.9), 19면.

30) 국회에 제출된 법률개정안들은 정해진 계약을 법에 의해 강제로 변경하는 것이 아니라 원자재 가격상승의 조건이 발생하면 추가 납품대금청구권이 발생하는 방식이라는 이유로 계약체결 후 사정변경의 원칙에 따라 합리적으로 계약조건을 변경할 수 있는 권리에 해당한다고 보는 견해가 있다(김남근, 전게 토론문, 23면). 그러나 사정변경에 따른 계약조건의 변경은 책임없는 계약당사자 이외의 사유로 인한 경우를 말하므로 개정법률안의 납품단가 연동제도는 하도급계약 체결 시 이미 계약의 조건으로 납품단가의 일정한 상승 시 납품가액을 증액하는 것이므로 이를 사정변경의 원칙에 의한 경우로 이해할 수 있는 경우는 매우 제한적이라고 생각한다.

31) 대법원 2009.12.24. 선고, 2009다64215 판결.

32) 전경련 중소기업협력센터, "납품단가 조정협의권 위임에 관한 주요 입법 쟁점과 보완과제," 「대·중소기업간 거래규제 개선 시리즈」 제13-3호(2013.4.22.), 48면.

33) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제19조 및 기획재정부 예규 '(계약예규)정부 입찰·계약 집행기준' 및 '(계약예규) 예정가격작성기준' 등 참조.

공공성을 감안하여 우월적 지위를 포기하여 상대방에게 유리한 계약을 체결한 결과라 할 수 있으며 따라서 정부조달 사례는 사정변경 원칙을 강행법규화한 유일한 사례에 해당하는 것이고 규제의 근거로서 보다는 계약의 유연성과 자율성의 사례로 볼 수 있을 것이다.[34]

다. 헌법의 위반에 관한 문제

(1) 사적자치와 경제자유의 원칙의 문제

납품단가 연동제도를 법제도화에 의하여 강제화하는 것은 헌법이 보장하는 사적자치와 경제자유의 원칙(헌법 제119조 제1항)에 정면으로 반하는 규제법으로서의 성격을 가진다. 다만, 사적자치 및 경제자유를 제한하는 규제법은 헌법 제119조 제2항 또는 제37조 제2항에 따라 예외적으로 정당화될 수 있는 경우가 있다. 헌법 제119조 제2항은 "국가는 균형 있는 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 있으며 헌법 제37조 제2항은 "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"라고 규정하고 있다.

따라서 국가는 헌법 제119조 제2항에 따라 '균형 있는 국민경제의 성장'을 유지하고, '시장의 지배와 경제력의 남용을 방지'해야 할 의무를 지며, '경제의 민주화'를 위하여 각종 규제정책을 시행할 수 있는 권한을 가진다. 납품단가 연동제도의 도입을 위한 법률개정안에서도 국가가 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 명시하고 있는 점 등을 근거로 납품단가와 관련한 기업간 거래규율을 보다 실효성 있게 하기 위하여 납품단가 연동제도의 도입이 필요하다고 밝히고 있다.[35]

따라서 만약 납품가격 결정을 자율에 맡긴 결과 거래상 우월한 지위에 있는 자가 납품업자에게 일방적으로 불리하게 납품가격을 결정한다면 이는 헌법이 보장하는 사적자치의 결과가 아니라 헌법이 비난하고 있는 경제력 남용의 결과이므로, 국가는 헌법상 경제적 정의 실현을 위해 응당 부당한 납품단가 문제에 개입해야 할 헌법상의 책무를 진다고 볼 수 있다. 그러나 납품단가 연동제도의 의무화는 이미 당사자간에 적법하게 결정된 납품단가에 대한 국가의 사후적 개입이 될 수 있으므로 헌법 제119조 제2항에 의해서 정당화될 수 없다고 본다. 이러한 맥락에서 헌법재판소도 위헌소원 사건에서 계약의 자유는 절대적인 것이 아니지만(헌법 제37조 제2항에 의하여 예외적인 제한이 가능), 국가가 법률 등으로 개입하여 사적자치에 의한 자

34) 중소기업중앙회, "중소기업 제값받기, 무엇이 바뀌어야하나," 「중소기업 적정 납품대금 확보를 위한 정책토론회」 자료집(2021.5.12.), 59면.
35) 예컨대, 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 강민국의원 대표발의(2022.6.9.) 등.

율적 거래관계 형성을 심하게 왜곡하게 되는 경우 이를 위헌이라고 판단하였다.[36]

이미 적법하고 정당하게 결정된 납품단가에 대한 국가의 사후적 개입은 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위해서만 정당화될 수 있는 것이다. 납품단가 연동제도의 도입에 의하여 원자재상승을 이유로 납품단가를 조정하는 것은 오로지 납품업자만을 위한 것이지, 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위한 것이라고 보기가 어렵다. 따라서 계약당사자의 의사, 특히 원사업자의 의사에 반하는 납품단가 연동제도의 의무화는 헌법 제37조 제2항에 의해서도 정당화되기 어렵다고 생각한다.

(2) 과잉금지 원칙의 문제

헌법재판소는 "기본권을 제한하는 입법을 함에 있어서 그 본질적인 내용을 침해하거나 과잉금지의 원칙에 위배되는 입법을 할 수 없다"라고 하며 그 한계를 강조하고 있다.[37] 따라서 법률에 의한 기본권 제한은 기본권의 제한을 불가피하게 하는 현실적인 사정을 감안하여 목적을 달성하기 위해서 최소한의 범위 내에서 허용되며, 보호되는 법과 제한되는 기본권 사이에는 합리적이라고 평가할 수 있는 일정한 비례관계가 성립되어야 한다. 그러나 납품단가 연동제도의 법제화에 의하여 원사업자의 기본권을 강제적으로 제한하는 것은 '원사업자와 수급사업자 간 대등한 지위에서의 상호보완'과 '국민경제의 건전한 발전'이라는 하도급법의 목적을 달성하기 위한 최소한의 범위 내 제한인지 그리고 원사업자의 기본권 제한과 이로써 얻어지는 공익 사이에 합리적인 비례관계가 성립되는지에 대하여는 의문이 든다.[38]

원사업자와 수급사업자 간에 적법하게 체결된 계약에 있어서 수급사업자에게 발생한 '원자재 가격상승'이라는 피해를 납품단가 연동제도에 의하여 국가가 원사업자에게 이를 전가시키는 것은 원사업자의 사유재산권[39]과 직업의 자유를[40] 침해하는 결과를 초래할 수 있다. 하도급법과 상생협력법상의 입법목적이 헌법상 정당성이 인정된다고 하여도 국가가 수급사업자의 피해를 원사업자에게 전가하는 것은 아무리 원사업자가 수급사업자보다 지위상 우위에 있다고 하여도 입법목적을 달성하기 위한 적합한 방법이라고 볼 수 없다. 예컨대, 하도급법은 계약

36) 헌법재판소 2013.12.26. 선고, 2011헌바234 판결.
37) 헌법재판소 1990.9.3. 선고, 89헌가95 판결.
38) 전경련 중소기업협력센터, 전게 보고서, 40면
39) 헌법이 보장하는 재산권은 '사적인 유용성'과 '임의적인 처분권능'이 인정되는 모든 재산가치 있는 권리를 말한다. 따라서 헌법상의 재산권은 민법상의 소유권(민법 제211조)보다는 넓은 개념이다. 민법상의 소유권은 어떤 물건에 대한 절대적인 지배권을 뜻하지만 헌법상의 재산권은 재산가치(경제적 가치)가 있는 모든 사법상 및 공법상의 권리를 뜻한다(헌법재판소 1992.6.26. 선고, 90헌바26 판결).
40) 직업의 자유는 영업의 자유와 기업의 자유를 포함하고 이러한 영업 및 기업의 자유를 근거로 원칙적으로 누구나 자유롭게 경쟁할 수 있다. 경쟁의 자유는 기본권의 주체가 직업의 자유를 실제로 행사하는 데서 나오는 결과이므로 당연히 직업의 자유에 의하여 보장되고 다른 기업과의 경쟁에서 국가의 간섭이나 방해 없이 기업활동을 할 수 있는 자유를 말한다(헌법재판소 1996.12.26. 96헌가18 판결).

서상에 원재료의 가격변동에 따른 하도급대금의 조정요건, 방법 및 절차 등을 기재하도록 하고 있으므로(하도급법 제3조 제2항) 이미 적법하게 체결된 계약에 있어 원사업자의 기본권을 제한하지 않고도 하도급법의 입법목적을 충분히 달성할 수 있다.

또한 수급사업자의 피해를 원사업자에게 전가하는 것은 수급사업자의 보호를 위해 원사업자의 법익을 과도하게 희생하는 것으로서 법익의 균형성을 상실하였다고 볼 수 있다. 따라서 납품단가 연동제도의 의무화는 수단의 적합성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 상실하여 헌법상 기본권 제한의 한계인 과잉금지의 원칙에 위배되어 위헌의 소지가 있다고 볼 수 있다.

(3) 기본권의 본질적 내용침해 금지의 문제

이미 살펴본 바와 같이 헌법 제37조 제2항에서는 "국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다"라고 하여 기본권 제한 입법의 한계를 밝히고 있다. 이는 기본권 제한의 목적을 '국가안전보장, 질서유지, 공공복리'로 한정하고(목적상의 한계), 법률 이상의 규범으로만 제한될 수 있으며(형식상의 한계), 제한하는 경우에도 기본권의 권리영역이나 자유의 범주가 무의미하게 될 정도로 본질적인 내용을 침해할 수 없다는 것을(내용상의 한계) 의미한다. 법률에 의하여 재산권을 제한한다고 할지라도 수권의 범위를 넘어 자의적인 입법을 할 수 있는 것은 아니며 사유재산권의 본질적인 내용을 침해하는 입법을 할 수는 없는 것이다(헌법 제37조 제2항 후단).

이러한 헌법상 원칙에 의할 때 납품단가 연동제도의 의무화는 이미 적법하게 결정된 납품단가 계약에 대해 원사업자가 거래관계에서 우월적 지위에 있다는 이유만으로 원자재 가격상승에 대해 원사업자의 재산권 사용을 국가가 강제하는 것으로 이는 오직 수급사업자만을 위해 원사업자의 사유재산권의 본질적 내용을 일방적으로 제한하는 것으로밖에는 볼 수 없다.[41] 그 제한의 목적은 공공복리를 위한 것으로 볼 수도 없으며 원사업자의 재산권 제한 또는 박탈은 원사업자의 재산권 보장을 침해하여 원사업자의 자유와 생존을 심각하게 훼손하게 된다.

이처럼 계약당사자 일방의 의사에 반하는 남품단가 연동제도의 의무화는 수급사업자의 영업 활동상 손해를 원사업자에게 전가하는 것으로써 결국 원사업자의 영업의 자유와 기업의 자유를 침해하는 것이다. 수급사업자의 영업상 문제에 국가가 적극적으로 개입하는 것은 기업 스스로의 문제해결 능력 및 자생력만 마비시키는 것으로써 시장경제원리에의 적응력만 위축시키게 되며, 이는 곧 기업의 경제상의 자유와 창의의 존중을 기본으로 하는 헌법 제119조 제1항의 규정에 위배된다고 볼 수 있다. 재산권은 직업의 자유의 기능적이고 이념적인 전제조건으로 헌법상 보장되는 직업의 자유는 재산권 보장의 바탕 위에서만 그 본래의 기능을 나타낼

41) 전경련 중소기업협력센터, 전게 보고서, 43면.

수 있다. 직업의 자유는 영업의 자유와 기업의 자유를 포함하며 영업의 자유는 계속적, 독립적, 수익적 활동인 영업의 개시, 유지 존속, 폐업의 자유 및 이에 기초하여 상품, 자본의 생산, 거래 등을 행하는 자유 등을 말하며, 기업의 자유는 기업의 생성, 발전, 소멸은 어디까지나 기업의 자율에 맡기는 자유를 말한다.[42] 직업의 자유도 재산권과 마찬가지로 국가안전보장, 질서유지, 공공복리의 필요상 제한될 수는 있지만 본질적인 침해는 금지하는 것이 헌법상 당연하다. 따라서 계약당사자 특히 원사업자의 의사에 반하는 납품단가 연동제도는 물가연동제와는 다른 가격 규제의 한 유형에 해당하여[43] 원사업자의 기본권인 재산권의 본질적인 내용을 침해하는 위헌적 수단에 불과하다는 비난을 면하지 못한다.

(4) 평등권 침해의 문제

헌법 제11조는 "모든 국민은 법 앞에 평등하며, 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다"라고 규정하고 있다. 이에 따라 법을 적용함에 있어 정당한 근거 없이 개인이나 일정한 인적 집단을 불평등하게 대우하는 것이 금지되고 모든 영역에 있어서 차별을 받지 않고 균등하게 참여할 수 있는 기회가 보장되어야 한다. 납품단가 연동제도의 의무화는 하도급 또는 위·수탁 계약관계에 있어 원사업자와 수급사업자는 본질적으로 다르다고 보고 수급사업자는 사회경제적 약자라고 판단하여 그 법적 효과를 달리 부여하는 제도이다. 이러한 차별의 기준과 이유는 '공정한 하도급 거래질서 확립'과 '원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호보완' 그리고 '국민경제의 건전한 발전' 등으로 볼 수 있지만, 이것은 원사업자가 우월한 지위를 남용하여 경제적 약자의 입장에 있는 수급사업자에게 부당한 행위를 하는 경우(예컨대, 부당한 하도급대금의 감액) 수급사업자를 보호하기 위한 기준과 이유는 될 수 있지만 수급사업자의 경제적 손해를 원사업자에게 전가하는 기준과 이유는 될 수 없을 것이다.

원사업자에 우월적 지위가 있다고 하여 적법하게 체결된 계약에서 원사업자의 책임 없는 사유로 발생한 수급사업자의 손해를 원사업자에게 전가하는 것은 합리성을 넘어 과잉으로 수급사업자를 보호하는 것이다. 이처럼 수급사업자의 열위적 지위를 원사업자와 대등하게 하기 위해 납품단가 연동제도의 의무화를 고려하면서 원사업자에게도 동일한 제도적 보장을 하지 않는 것은 원사업자를 과도하게 차별하는 것으로써 역차별에 해당할 수 있다.[44]

한편 하도급법은 수급사업자에 대해서는 원재료 가격의 변동을 이유로 납품대금의 조정을 할 수 있도록 보장하면서 원사업자에 대해서는 원재료 가격의 변동을 이유로 한 납품대금의

---

42) 헌법재판소 1996.12.26. 선고, 96헌가18 판결.
43) 김이석, "납품단가연동제도 가격규제의 한 유형," 한국경제연구원 「KERI 컬럼」 (2010.10.4.), 2면.
44) 전경련 중소기업협력센터, 전게 보고서, 44면.

조정을 '부당감액'의 유형으로 지정하여 금지하는 등(하도급법 제11조 제2항 제6호) 불평등한 관계를 규정하고 있다. 그러나 이러한 부당감액은 계약상 우위에 있는 원사업자의 부당한 행위라는 점에서 금지 자체가 정당화될 수 있지만, 원사업자나 수급사업자 모두 기업이라는 동일한 기본권 주체인데 협상력이 우위에 있다는 이유만으로 동일한 사유에 대한 행위에 대하여 차별적으로 대우하는 것은 정당화될 수 없다. 즉, 원재료 가격의 변동이라는 동일한 사유를 근거로 한 납품대금의 조정을 수급사업자 한쪽만 차별하여 허용하고 계약 상대방인 원사업자의 계약상의 의사를 무시하는 것은 합리적 근거가 없는 부당한 차별에 해당할 수 있다.

따라서 납품단가 연동제도의 의무화는 법익의 균형성을 현저히 상실한 제도로써 원사업자에 비하여 수급사업자를 과도하게 보호하고 있다는 점과 기업에게 기회의 평등보다는 결과의 평등을 추구한다는 점 등을 볼 때, 법 앞의 평등이 인정하는 범주의 상대적 평등인 합리적 차등을 벗어나 원사업자를 역차별하고 있다고 볼 수 있다.

라. 경쟁법의 일반원칙에 관한 문제

납품단가 연동제도에 관한 현재의 법안과 논의를 살펴보면, 기존의 납품단가 조정신청 및 협의와의 연관성이 아직 불분명한 상황이지만 양자가 병행될 경우에는 기존의 납품단가 협의제도와 관련한 경쟁법 위반의 문제가 여전히 발생할 수 있다.

하도급법 제16조의2 및 상생협력법 제22조의2에 의한 중소기업협동조합 및 중소기업중앙회의 납품단가 조정 신청 및 협상권에 대해서는 부당공동행위(카르텔)를 합법화할 수 있다는 기존의 우려와 비난이 여전히 존재하며[45] 납품단가 연동제도에서도 이들의 역할이 유지된다면 동일한 문제점이 다시 제기될 수 있다. 납품단가 조정신청 및 협상은 수급사업자가 가지고 있는 협상권을 '원재료의 가격이 변동되어 하도급대금의 조정이 불가피하다'고 판단되는 경우 다수의 수급사업자가 가지고 있는 협상권을 중소기업협동조합 또는 중소기업중앙회가 수급사업자의 신청을 받아 행사하는 것이다.

중소기업협동조합 또는 중소기업중앙회가 이와 같은 방식으로 납품단가를 협상할 경우 예컨대, 조합이 원사업자와 협의해 기준단가를 제시하고 개별 수급사업자들은 이를 기초로 원사업자와 구체적 단가를 협의하는 방식으로 운영될 경우 공정거래법 제40조 제1항에 의하여 납품업체 간의 시장경쟁을 제한하는 부당공동행위(카르텔)로 규제 대상이 충분히 될 수 있다.[46] 납품단가 협상권이 중소기업협동조합 또는 중소기업중앙회에 위임되면 공정거래법 제19조에서 금지하는 가격담합을 제도적으로 인정하게 되어 공정거래위원회의 경쟁촉진 정책과 모순되며 수급사업자 간 경쟁을 제한하는 등 반시장적 요소가 존재하게 되며 또한 협상이 결렬될

45) 전경련 중소기업협력센터, 전게 보고서, 48면; 이건호, 전게 논문, 171면.
46) 이건호, 전게 논문, 173면.

경우 납품 중단과 같은 단체행동으로 이어져 관련 제품을 사용하는 생산과정이 전면 중단되는 등 심각한 경제적 혼란이 생길 수도 있다.

따라서 납품단가 연동제도에서도 중소기업협동조합 또는 중소기업중앙회가 개별 수급사업자들을 위하여 기준 단가에 관한 협의와 제안 등의 역할을 하게 된다면 동일한 부당공동행위의 규제 대상이 될 수 있다는 문제가 존재한다.[47] 다만, 이러한 공동행위는 공정거래법 제116조에 의하여 '다른 법령에 따라 하는 정당한 행위'에 해당되어 법률상 허용된 적법한 공동행위로 간주될 수도 있겠지만, 그럼에도 불구하고 공동행위에 의한 납품단가의 조정으로 인한 발생 가능한 부작용에 대해서는(예컨대, 적법한 공동행위의 남용 등) 경계할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론 및 해결방안

(1) 납품단가 연동제도의 법제도화에 의한 의무화는 근본적인 문제 해결방안이 아니다.

납품단가 연동제도에 관한 현재의 논의와 관련 법률개정안은 제도의 내용과 법적 성격의 구분 없이 단순히 찬반의 논리로 진행되는 것처럼 보인다. 그러나 이 문제는 크게 두 가지 관점 즉, 납품단가 연동제도 자체의 문제와 이의 법제도화에 의한 의무화의 문제로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 우선 납품단가 연동제도 자체는 원자재 가격의 급등으로부터 중소기업을 보호하려는 목적과 실질적 효력을 기대할 수 있으므로 계약당사자 간에 상호 합의만 이루어질 수 있다면 그 유용성과 필요성에 대해서는 전혀 문제가 없을 것으로 생각한다. 둘째, 반면에 많은 논란의 대상이 되고 있는 납품단가 연동제도의 법제도화는 계약상 의무 없는 당사자에게 강제적 또는 의무적으로 그 준수를 요구하고 있기 때문에 앞에서 살펴본 다양한 문제점이 제기될 수 있다. 법제도화의 방법에 의하여 강제적으로 납품단가를 연동시키는 납품단가 연동제도의 도입은 자칫 미명에 그칠 수도 있는 중소기업의 보호라는 목적상의 한계, 관련 법률안의 오류와 흠결로 인한 법제화의 한계 및 의무화라는 속성에 의한 법률상의 문제점들 때문에 법제도화에는 신중한 자세가 요구된다.[48]

기존의 납품단가 조정협의제도는 사업자 상호간 합의에 기반한 '의무적 조정제도'를 문제해결 방식으로 보고 있으나 그동안의 과정에서 제도의 실효성이 낮았기 때문에 활성화를 위한 실질적인 제도개선이 필요하다는 점에 대해서는 대체적으로 공감대가 이루어져 있다. 현재의 납품단가 조정협의제도가 그동안 의도한 바대로 실질적인 효력을 나타내지 못한 이유는 다양하게 검토될 수 있다. 일반적으로 다소 엄격한 납품대금 조정의 신청요건과 절차처럼 현재의

47) 전경련 중소기업협력센터, 전게 보고서, 49면.
48) 같은 의견으로는 국회 정무위원회, 전게 검토 보고서, 6~8면.

조정협의제도 자체의 문제도 있겠지만, 조정협의제도에 관한 관련 조사 결과에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 제도 외적인 부분들도 현재의 제도적 실효성을 감소시키는 요인이 되고 있다는 사실은 간과할 수 없다. 예컨대, 관련 조사 결과에 따르면 중소기업의 입장에서 납품단가 조정요건 및 절차를 계약서에 명시해야 한다는 사실 자체를 모르는 경우가 많았으며 원자재 등의 가격이 상승하는 경우 계약서에 관련 내용이 명시되지 않았더라도 법에 따라 협의신청을 할 수 있다는 사실도 모르는 경우가 상당한 것으로 나타났다.[49] 이외에도 원만한 거래관계의 지속을 선호하여 오히려 조정신청 사실의 노출로 인한 거래상 불이익을 우려한다거나 조정협의를 하더라도 그 결과에 대한 큰 기대를 갖지 못한다는 현실적인 이유 때문에 납품단가 조정협의제도의 실효성이 기대만큼 크지 못한 것으로 나타났다.[50] 따라서 현재의 납품단가 조정협의제도가 제대로 활용되지 못하고 있는 이유는 주로 중소기업 등의 여건을 고려할 때 '신청'과 '협의' 자체에 부담으로 작용할 수 있는 과중한 절차적 요건이 존재한다는 점과 제도에 대한 인식의 부족 및 위탁계약의 특별한 당사자 관계 때문인 것으로 요약해 볼 수 있다.

이러한 배경과 사실에도 불구하고 납품단가 연동제도가 현재의 문제를 해결할 수 있는 훌륭한 대안이 될 수 있다면 다행이겠지만 앞에서 살펴본 바와 같이 납품단가 연동제도를 위한 법률개정안의 흠결과 제도 자체의 법률적 문제점을 고려한다면 이 또한 현재의 납품단가 조정협의제도를 완벽히 대체하거나 적어도 보완할 수 있는 적절한 해결방안이 될 수는 없다고 본다. 현재 국회에서 논의되고 있는 포괄적이고 일방적인 납품단가 연동제도는 세계 어느 나라에도 없는 제도이며[51] 현재로서도 납품단가 협의에 대한 과태료, 고발제도, 손해배상책임, 납품단가 조정협의권 등 납품단가 부분에 과도한 규제가 이루어지고 있는 것이 사실이다. 경쟁의 촉진자 역할을 수행해야 할 정치권과 정부가 납품단가 연동제도의 도입을 통하여 계약의 당사자 사이에 직접적으로 가격규제의 정책으로 개입하고자 한다면 규제 중심의 입법과 행정을 통하여 글로벌 선도기업의 탄생 또는 발전이 오히려 저해될 수 있다. 어떠한 가격규제도 완벽한 제도일 수는 없으며 소비자와 생산자를 보호하기 위하여 정부가 취하는 가격규제도 장기간 지속될 때 원래의 규제목적과는 반대로 보호하고자 하는 경제주체를 해하고 자원배분의 비효율성을 초래하는 결과를 낳기가 쉽다.[52]

---

49) 공정거래위원회의 점검 결과 원자재 등 가격상승에 따른 납품단가 조정요건 및 절차를 하도급계약서에 명시해야 한다는 사실을 알고 있는 조사대상 수급사업자는 67.1%에 불과한 것으로 나타나는 등 제도 자체에 관한 인식과 실적이 낮았다. 기타 점검 결과에 관한 상세는 공정거래위원회, "원자재 가격상승에 따른 납품단가 조정 실태 1차 점검 결과발표 - 공정위, 오늘부터 전담대응팀 가동으로 신속한 조정 활성화 대책 추진," 보도자료, 2022.5.13., 중소기업중앙회, "납품단가 연동제 도입을 위한 중소기업 의견조사 결과보고서," 2022.5. 및 중소기업중앙회, "원자재 가격변동 및 수급 불안정 관련 중소기업 실태조사 조사보고서," 2021.7. 참조.

50) 유영국, 전게 보고서, 9면.

51) 정기환, "토론문 - 납품단가 연동제 도입을 위한 정책토론회," 「국민의힘·중소기업중앙회 정책토론회」 자료집 (2022.5.17.), 53면.

52) 전경련 중소기업협력센터, 전게 보고서, 38면.

사적인 주체의 경제적 자유를 근간으로 하는 시장경제 체제에서 기업 등의 행위나 대상을 제도적으로 규제하기 위해서는 그것이 사회경제적으로 상당한 부정적 효과를 초래한다는 확증과 신중한 접근이 필요하다. 법률의 제정이나 개정의 목적은 국민의 행복을 기초로 하여야 정당성이 확보될 수 있으며 이해관계가 있는 당사자의 주장을 합리적으로 조화시키려는 노력이 우선적으로 필요하다. 변화하는 환경에 적응하기 위한 새로운 입법과 제도가 때로는 필요하지만 이미 구축된 법제도를 잘 운용하여 기존의 입법목적을 충실히 달성하는 지혜가 필요하며 입법비용을 줄이는 측면에서도 효율적이라고 본다. 무분별하게 사적인 계약관계 등에 규제를 강화하는 방법보다는 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 제도적 지원방안과 대기업과 상생협력을 유도하는 시장친화적인 정책들을 병행하는 인식의 변화가 필요하다.

결론적으로 현재 논의되고 있는 납품단가 연동제도는 법률개정안과 의무화라는 제도 자체의 속성에서 파악된 법적인 문제로 인하여 위헌 시비에 노출될 우려가 클 뿐만 아니라 지속적인 계약 안정성 측면에서도 중소기업의 보호에 완벽하다고 볼 수 없는 내재적 한계를 지니고 있다. 따라서 오히려 현재의 납품단가와 관련된 당사자간의 문제를 해결하기 위해서는 단순히 납품단가 연동제도의 법제도화라는 접근방식보다는 법치주의와 시장경제질서의 기본원칙이 존중되는 바탕에서 납품단가의 급격한 인상에 따른 중소기업의 보호를 위한 다음과 같은 별도의 고민이 필요하다고 생각한다.

(2) 계약당사자의 자율적인 납품단가 연동제도가 우선되어야 한다.

현재의 납품단가 조정 관련 문제를 해결하는 가장 바람직한 방법은 제3자에 의한 문제해결 방식이 아니라 계약당사자가 직접 해결하는 자율적인 문제해결 방식이어야 한다.[53] 최근 정부에서도 원청과 납품업체 간 공정과 상식이 적용되는 거래 문화를 만드는 것이 필요하며 정부가 먼저 기업 간의 협력을 유도하는 것이 바람직하다고 발표한 바가 있다.[54] 납품단가 연동제도의 법제도화 자체는 그 속성상 당사자간 계약내용 결정의 자유가 침해될 수밖에 없다. 그러나 연동 관련 계약사항의 결정은 원사업자와 수급사업자 및 위탁기업과 수탁기업 간 충분한 사전 협의와 상호 이해가 전제되어야 하는 것이지[55] 이를 강제적으로 연동시킬 문제가 아니다.

따라서 우선 납품단가 연동제도의 법제도화를 지양하고 대신에 제도의 장점을 살려 당사자간 납품단가 연동제를 계약의 내용으로 포함하도록 유도하는 것이 가장 바람직하다. 납품단가 연동제도의 도입을 법제화하여 강제하는 것은 앞에서 살펴본 바와 같이 위헌 시비를 비롯한 여러 가지 법률적 문제가 발생할 수 있으므로 이를 당사자 합의에 의한 계약의 내용으로 삼도

53) 김병태, "납품가 연동제, 자율적 운영을," 조선일보, 2022.9.21.
54) 디지털타임즈, "尹대통령 '납품단가 연동제 법제화 이전 상생문화 정착되길'," 2022.8.29.
55) 유영국, 전게 보고서, 12면.

록 하여 제도 자체의 목적을 달성하도록 하는 것이다. 이러한 목표를 위하여 여기에서는 계약당사자가 스스로 자율적인 납품단가 연동제도에 관한 합의를 할 수 있는 경우와 그렇지 못한 경우에 대한 문제해결을 각각 나누어 살펴본다.

첫째, 계약당사자가 자율적으로 납품단가 연동제도에 합의할 수 있다면 가장 이상적인 문제해결 방안이 될 수 있다. 통상적으로는 원사업자가 스스로 이에 동의하는 경우에 현실적으로 가능할 수 있으며 이로써 납품단가 연동은 법률적 문제나 기타 부작용 없이 계약당사자의 상생협력과 발전으로 이어질 수 있다. 사실 납품단가 연동제를 계약의 요소로 하기로 상호 합의한다면 계약체결 시부터 이를 포함한 위탁계약 전체에 대한 검토와 합의가 이루어질 수 있다. 일부 대기업은 이미 자율적인 납품단가 연동제도를 시행하고 있지만 그 모범사례로는 포스코의 경우를 들 수 있다. 포스코는 원료, 설비, 자재 등 전체 구매품목에 대해 현재 납품단가 조정협의제도를 시행하면서 특히, 원가에서 원자재의 비중이 큰 품목은 특별약관에 의하여 납품단가 연동제를 중소협력기업과의 합의를 통해 자율적으로 운영하고 있다.[56] 이처럼 원사업자 스스로가 납품단가 연동제도를 운영할 수 있는 기회가 주어진다면 현재 중소기업 중심으로 요구하고 있는 납품단가 연동제도의 목적을 달성할 수 있으면서도 이에 관련된 법률적 문제점을 해소할 수 있을 것으로 본다.

현재 정부도 납품단가 연동제도를 자율적 시행의 방식으로 시범운영하기로 결정하고 공정거래위원회와 중소벤처기업부를 통하여 하도급대금 연동계약서와 납품대금 연동 특별약정서를 최근에 공개하였다.[57] 납품단가 연동제도의 시범운영은 대기업 등의 자율적인 참여, 참여기업에 대한 인센티브 제공, 납품대금 연동제도의 지속 확산 추진 등 3가지 원칙 아래에 진행될 예정이다. 정부는 인센티브와 관련해 우선 참여기업에 표창을 수여하고 정부포상 우대평가, 스마트공장 지원사업 선정 우대, 중소기업 정책자금 최대 대출한도 100억원까지 확대 등 다양한 인센티브를 지원하는 등 지속적으로 인센티브도 추가 발굴할 예정이라고 발표하였다.[58]

둘째, 계약당사자의 자율적인 합의가 어려운 경우 특히 원사업자가 납품단가 연동제에 동의하지 않는 경우에는 일정한 유인책에 대한 고민이 필요하다. 이러한 방식은 원사업자의 자발적인 납품단가 연동제의 참여만을 기다리고 있기보다는 참여를 유도할 수 있는 정부와 관련 단체의 다양하고 적극적인 정책개발이 요구된다. 예컨대, 최근 정부에서 발표한 납품단가 연동제를 포함한 표준계약서를 활용하여 원사업자가 표준계약서 활용에 동참할 수 있는 일정한 인센티브 제공이나 기업평가의 공시제도 등을 활용하여 기업 스스로 납품단가 연동제도의 참여가 기업이익에 부합하다는 판단을 내리도록 노력할 필요가 있다. 이러한 표준계약서는 외국의

56) 조은구, "포스코 납품단가 연동제 운영현황," 「납품단가연동제의 시범운영과 법제화 토론회」 자료집 (2022.8.9.), 1~3면.
57) 공정거래위원회, "공정위·중기부, 자율적 연동계약 확산을 위한 기준 마련 - 하도급대금 연동계약서(납품대금 연동 특별약정서) 제정 및 배포," 보도자료, 2022.8.12.
58) 연합뉴스, "내달부터 납품대금 연동제 시범운영…26일까지 참여기업 모집," 2022.8.12.

해외납품대금 연동조항을 위한 제도적인 인프라가 함께 구축될 수 있다면 더욱 용이하게 납품단가 연동을 활용할 수도 있을 것이다.[59]

납품단가 연동제도 활용에 대한 인센티브 제공을 위하여 공정거래위원회는 최근 납품단가 연동계약서의 사용에 따른 벌점을 경감하는 등 인센티브 제공을 위하여 필요한 사항 등을 규정한 하도급법 시행령 개정안을 마련해 10월 4일까지 입법 예고하였다. 동 개정안에서는 먼저 납품단가 연동계약 및 단가조정에 따른 벌점 경감 사유를 추가하여 연동계약 체결실적과 하도급대금 조정실적을 평가해 각각 최고 1점 및 2.5점까지 벌점을 경감하도록 규정하고 있다.[60] 또한 공정거래위원회는 납품단가 관련 계약서 반영과 조정실적이 우수한 업종의 원사업자를 추천받아 '납품단가 조정 우수기업'으로 선정·발표할 예정이다.[61] 이외에도 다른 유인책이 더 많이 강구될 수 있다면 원사업자 스스로도 이익이 될 수 있는 납품단가 연동제도를 보다 적극적으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

(3) 현행 납품단가 조정협의제도는 개선되어야 한다.

납품단가 연동제도와는 별개로 현재의 납품단가 조정협의제도의 실효성을 높일 수 있는 실질적인 개선방안이 필요하다. 납품단가 연동제도에 관한 법률개정안과 현재의 논의하에서는 납품단가 연동제도의 시행이 현재의 납품단가 조정협의제도를 완전히 대체하는 것인지 아니면 병행하는 것인지가 아직 불분명하다. 그러나 만약에 납품단가 연동제도가 법제화되더라도 양 제도는 서로 보완할 수 있는 제도가 될 수 있으므로 병행시키는 것이 바람직하며 그렇지 못하더라도 납품단가 조정협의제도는 독립적으로 필요한 제도가 여전히 될 수 있다고 생각한다.[62] 납품단가 연동제도의 도입이 실제로 법제화된다면 연동 대상에 해당하지 않는 원자재의 가격상승에 대한 유용한 수단으로서 납품단가 조정협의제도가 상호 보완적인 기능을 수행할 수 있고, 만일에 납품단가 연동제도의 도입이 법제화되지 않더라도 납품단가 조정협의제도는 중소기업 보호를 위한 중요한 수단으로 여전히 그 기능을 수행할 수 있다. 따라서 어느 경우이

---

59) 예컨대, 미국 노동통계청의 '가격조정조항 개발지침'(Producer Price Index Guide for Price Adjustment) 또는 호주 통계청의 '계약의 가격지수 사용지침'(Use of Price Indexes in Contracts) 등은 가격조정 조항에 대한 가이드를 제공함으로써 다양한 산업의 기업들이 가격연동 조항을 활용할 수 있도록 유도하고 있다. 이에 대한 상세는 최수정, "자율적 상생환경 구축을 위한 납품단가 연동제 도입방안," 「납품단가연동제의 시범운영과 법제화 토론회」 자료집(2022.8.9.), 30~31면.

60) 공정거래위원회, "하도급거래 공정화에 관한 법률 시행령 일부개정령(안) 입법예고," 공정거래위원회공고 제2022-149호(2022.8.25.).

61) 공정거래위원회, "원자재 가격상승에 따른 납품단가 조정실태 조사실시," 보도자료, 2022.4.6. 및 공정거래위원회, "원자재 가격상승에 따른 납품단가 조정실태 1차 점검 결과발표," 보도자료, 2022.5.13.

62) 최수정, 전게 자료집, 29면. 자율적 합의에 의한 납품단가 연동제도는 사전적 납품가격의 조정이라는 측면과 납품단가 조정협의제도는 사후적 납품가격의 조정이라는 의미에서 상호 보완적이라고 볼 수 있다(송창석, "합리적 납품단가연동제 도입방안," 「납품단가 연동제 도입을 위한 정책토론회」 자료집(2022.5.17.), 17면.

건 현재의 납품단가 조정협의제도를 실질적으로 개선할 수 있다면 이 역시 중소기업을 보호할 수 있는 소기의 목적을 달성할 수 있게 된다.

현재의 납품단가 조정협의제도가 활성화되지 못한 이유는 동 제도의 점검 결과에서도 볼 수 있다시피 주로 조정협의제도의 엄격한 요건과 절차의 문제, 수급사업자의 제도 인식 부족, 원사업자의 소극적인 자세 등 때문으로 파악된다. 따라서 우선 현재의 납품단가 조정협의제도의 절차를 단축하고 요건을 경감할 수 있는 방안이 필요하다.[63] 만일 납품단가 연동제도가 법제화된다면 이와 중첩되지 않고 보완할 수 있는 제도로의 조정이 필요하고 법제화가 되지 않는다면 제도의 활성화를 위하여 업종별 특수성이 반영될 수 있는 조정요건도 필요하다. 또한 그간 규제자로서의 공정거래위원회 및 조정대행자로서의 중소기업협동조합과 중소기업중앙회는 납품단가 조정협의제도의 교육과 안내에 비교적 소극적인 자세를 보여왔으며 기업이 요청하는 경우에 대응하는 정도의 자세를 보여준 것도 개선되어야 할 것이다. 우선 중소기업협동조합이나 중소기업중앙회와 같은 단체나 협회에서 납품단가 조정협의제도의 정기적인 교육이나 안내를 보다 적극적으로 하여 기업의 인식 확대와 참여를 주도하는 것이 필요하다. 공정거래위원회의 경우에도 그간 부당한 납품단가에 대하여는 점검, 단속, 교육, 홍보 등에 적극적이었던 반면에 납품단가 조정협의제도에 대하여는 비교적 소극적인 업무행위를 보였지만, 다행히 최근 더욱 적극적인 제도점검과 교육 및 안내의 역할을 수행하고 있다.[64]

원사업자의 소극적인 자세에 대해서는 앞서 살펴본 자율적인 납품단가 연동제도를 위한 인센티브 제공처럼 여러 가지 유인책을 강구할 필요가 있다. 그러나 위탁계약의 특성으로 인한 원사업자 우위의 계약당사자 지위 문제는 원사업자가 불공정거래행위와 같은 위법행위를 하지 않는 이상 그리고 수급사업자가 평등한 계약체결의 지위가 보장되고 있다면 위탁계약의 속성에 따르는 계약당사자의 사정으로서 어느 정도 인정하여야 할 것이다. 위탁계약의 성질을 무시한 채 무조건적인 원사업자의 양보나 피해를 강제할 수는 없는 문제이다. 반면에 수급사업자의 입장에서도 납품단가 조정협의의 신청을 자유롭게 결정할 수 있는 기회가 보장되어야 한다. 수급사업자의 입장에서 원자재 급등으로 인한 현실적인 피해구조를 위하여 조정 협의를 원한다면 개선된 조정협의제도에 의하여 그 목적이 달성될 수 있어야 한다. 그러나 만일 현재의 원가 급등으로 인한 피해보다 지속적인 거래의 유지가 오히려 이득이라고 판단한다면 기업 스스로 납품단가 조정협의의 신청을 포기할 수도 있을 것이다. 즉, 기업 스스로 자신의 특수한 사정에 기초하여 보험제도의 활용이나 차선의 거래를 위한 일부 손해의 감수 등을 달리 결정할 수 있는 것이고 모든 수급사업자가 반드시 납품단가의 조정협의를 신청하여야 제도적으로

63) 양찬회, "토론문," 「납품단가 연동제 도입을 위한 정책토론회」 자료집(2022.5.17.), 36면.

64) 공정거래위원회는 최근의 납품단가 조정에 관한 조사 결과를 분석하여 원자재가격 상승분이 납품단가에 반영될 수 있도록 계약서에 납품단가 조정조항을 명시하지 않은 비율이 높은 업종을 중심으로 계약서 반영을 위한 교육 및 계도를 실시할 계획이라고 발표하였다(공정거래위원회, 전게 보도자료).

목적을 달성하는 것은 결코 아니라는 점을 충분히 인식할 필요가 있다.

다른 한편 납품단가 조정협의제도와 관련된 위법행위에 대해서는 공정거래위원회의 적극적인 제재가 요구된다. 납품단가 조정과 관련된 위법행위로는 예컨대, 하도급 목적물의 공급원가 변동에 따른 하도급대금의 조정요건, 방법 및 절차 등을 계약서 등 서면에 적지 않거나 수급사업자에게 교부하지 않은 행위(하도급법 제3조 서면의 발급 및 보존의 위반), 공급원가 등 상승에도 하도급대금의 조정을 요청할 권리를 제한하는 등 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건을 설정하는 행위(동법 제3조의4 부당한 특약의 금지 위반), 공급원가 등의 상승으로 수급사업자 또는 중소기업협동조합·중소기업중앙회의 하도급대금 조정신청을 받고 10일 이내에 조정을 위한 협의를 개시하지 않거나, 정당한 사유 없이 협의를 거부하거나 게을리하는 행위(동법 제16조의2 공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정 위반) 등이 있다. 이러한 위법행위에 대해서는 하도급법 제25조(시정조치), 제25조의3(과징금), 제25조의5(시정권고), 제30조(벌칙) 등의 제재가 가능하므로 공정거래위원회는 적극적으로 위법행위를 단속함으로써 납품단가 조정협의제도의 효율적인 운영과 확대를 위한 중요한 역할을 지속할 필요가 있다. ▧

(논문접수 : 2022. 9. 10. / 심사개시 : 2022. 10. 5. / 게재확정 : 2022. 10. 19.)

참 고 문 헌

공정거래위원회, 납품단가 조정 가이드북, 2022.5.

공정거래위원회, “공정위·중기부, 자율적 연동계약 확산을 위한 기준 마련 - 하도급대금 연동계약서(납품대금 연동 특별약정서) 제정 및 배포,” 보도자료, 2022.8.12.

공정거래위원회, “원자재 가격상승에 따른 납품단가 조정 실태 1차 점검 결과발표 - 공정위, 오늘부터 전담대응팀 가동으로 신속한 조정활성화 대책 추진,” 보도자료, 2022.5.13.

공정거래위원회, “원자재 가격상승에 따른 납품단가 조정 실태조사 실시”, 보도자료, 2022.4.6.

공정거래위원회, “하도급거래 공정화에 관한 법률 시행령 일부개정령(안) 입법예고,” 공정거래위원회공고 제2022-149호(2022.8.25.).

국회 정무위원회, “하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2113096) 검토보고”, 2022.5.17.

김남근, “토론문,” 「납품단가 연동제 도입을 위한 정책토론회」 자료집(2022.5.17.).

김병태, “납품가 연동제, 자율적 운영을,” 조선일보, 2022.9.21.

김은하, “대·중소기업 거래 불공정 해결을 위한 납품대금 연동제 도입 방안”, 중소기업중앙회 「정책연구 2021」 (2021.3.).

김이석, “납품단가연동제도 가격규제의 한 유형,” 한국경제연구원 「KERI 컬럼」 (2010.10.4.).

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 김경만의원 대표발의, 의안번호 2113099 (2021.11.3.).

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 김정재의원 대표발의, 의안번호 2115174 (2022.4.8.).

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 이성만의원 대표발의, 의안번호 2116917 (2022.8.18.).

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 정태호의원 대표발의, 의안번호 2115906 (2022.6.14.).

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 진선미의원 대표발의, 의안번호 2116893 (2022.8.18.).

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안, 한무경의원 대표발의, 의안번호 2115057 (2022.4.1.).

디지털타임즈, “尹대통령 ’납품단가 연동제 법제화 이전 상생문화 정착되길’,” 2022.8.29.

산업일보, “[납품단가연동제②] 중소업계 ‘환영’…전경련·공정위 ‘시장경제 왜곡 우려’,” 2022.5.18.

송창석, “합리적 납품단가연동제 도입방안,” 「납품단가 연동제 도입을 위한 정책토론회」 자료집(2022.5.17.).

신동열, “납품단가 조정협의 의무제 시행에 따른 공정위 정책방향”, 「경쟁저널」 제144권(2009.5.).

양찬회, “토론문,” 「납품단가 연동제 도입을 위한 정책토론회」 자료집(2022.5.17.).

연합뉴스, “내달부터 납품대금 연동제 시범운영…26일까지 참여기업 모집,” 2022.8.12.

유영국, “납품단가 현실화를 위한 제도적 기반 마련의 방향과 과제 - 납품단가 연동제 도입 논의를 중심으로,” 국회입법조사처 「현안분석」 제257호(2022.7.25.).

이건호, “납품단가 연동제의 경쟁법적 갈등 분석 경쟁법 적합성”, 「경제법연구」 제8권 제1호(2009).

전경련 중소기업협력센터, “납품단가 조정협의권 위임에 관한 주요 입법쟁점과 보완과제,” 「대·중소기업 간 거래규제 개선 시리즈」 제13-3호(2013.4.22.).

전경련 중소기업협력센터, “납품단가 조정협의의무제 검토 및 정책제안,” 「대·중소기업 간 거래규제 개선 시리즈」 제6호(2011.9.).

정기환, “토론문,” 「납품단가 연동제 도입을 위한 정책토론회」 자료집(2022.5.17.).

제20대 대통령직인수위원회, “윤석열정부 110대 국정과제”, 2022.5.

조선일보, “에너지 가격 치솟는데 전기요금 동결… 정부, 국민에 빚 떠넘겼다,” 2021.12.20.

조은구, “포스코 납품단가 연동제 운영현황,” 「납품단가연동제의 시범운영과 법제화 토론회」 자료집(2022.8.9.).

중소기업중앙회, “중소기업 제값받기, 무엇이 바뀌어야하나,” 「중소기업 적정 납품대금 확보를 위한 정책 토론회」 자료집(2021.5.12.).

중소기업중앙회, ’납품단가 연동제 시범운영 발표’에 대한 중소기업계 입장, 보도자료, 2022.8.11.

중소기업중앙회, 상생협력법상 ‘납품대금 조정협의’ 제도 소개, 2021.11.

중소기업중앙회, “납품단가 연동제 도입을 위한 중소기업 의견조사 결과보고서,” 2022.5.

중소기업중앙회, “원자재 가격변동 및 수급 불안정 관련 중소기업 실태조사 조사보고서,” 2021.7.

중소기업중앙회, “中企 67%, 원재료 가격 상승분 반영을 위해 납품단가 연동제 필요,” 보도자료, 2022.6.10.

최수정, “자율적 상생환경 구축을 위한 납품단가 연동제 도입방안,” 「납품단가연동제의 시범운영과 법제화 토론회」 자료집(2022.8.9.).

하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 강민국의원 대표발의, 의안번호 2115843 (2022.6.9.).
하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 김경만의원 대표발의, 의안번호 2113096 (2021.11.3.).
하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 우원식의원 대표발의, 의안번호 2117274 (2022.9.6.)
하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 이성만의원 대표발의, 의안번호 2116920 (2022.8.18.).
하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 정태호의원 대표발의, 의안번호 2116594 (2022.7.21.).
하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안, 진선미의원 대표발의, 의안번호 2116891 (2022.8.17.).
한국일보, “주가 폭락에 뿔난 YG엔터 주주들, ’승리’에 손해배상 청구할 수 있을까,” 2019.3.16.
홍운선, “납품단가연동제 도입의 필요성과 제도 운영방안,” 국가미래연구원 「News Insight」 (2022.6.14.).

대법원 2009.12.24. 선고, 2009다64215 판결.
대법원 2014.4.10. 선고, 2012다82220 판결.
헌법재판소 1990.9.3. 선고, 89헌가95 판결.
헌법재판소 1992.6.26. 선고, 90헌바26 판결.
헌법재판소 1996.12.26. 선고, 96헌가18 판결.
헌법재판소 2013.12.26. 선고, 2011헌바234 판결.

Abstract

Legal Analysis and Possible Countermeasures for the Delivery Unit Price Indexation System

Kim, Byung-Tae

Recent the Russia-Ukraine war and the COVID-19 outbreak have prompted active discussions about the introduction of the interlocking system for cost of goods delivered. Since the small and medium-sized enterprises('SMEs') have long been calling for the introduction of this system, finally the legislation of delivery unit price indexation system is now under review at the National Assembly.

According to the amendment bills for relevant laws to the interlocking system for cost of goods delivered, an interlocking contract for the cost of goods delivered is a contract made in the final stage after having a prior consultation, which contains how the cost of goods delivered is adjusted. This adjustment would occur in case of a change to the cost of raw materials in a bid to dodge any risk entailed in contract relationship. However, such amendment bills have several risks which may cause to damage the liberty of contract by contracting parties and go against the rule of the Constitution. In fact, it is blamed that this type of contract from the bills is not intended for all parties but only for the SMEs which are assignees on consignment contracts, not favorable for conglomerates which are assignors.

Accordingly, the SMEs who have made interlocking contracts with conglomerates have expressed their satisfaction with this system because it can lessen the burden caused by price changes of raw materials. In contrast, companies that have not introduced an interlocking system may be at risk because as entrusted businesses, they will have to cover the price increments. As a matter of facts, the most import thing is whether the interlocking system could be applied coercively to the parties by law even though one of parties are against the system. The system is, of course, one of the methods that can help avoid uncertainty in price changes of raw materials. However, it should not be forced by law but

had better be made by autonomous contracts by the parties.

As some conglomerates have already operated an interlocking system for major items with self-disciplined, but without compulsory measures, this kind of method would be the best for all parties and need to be applied to the principle of the interlocking system on the bills. The autonomous contracts by the parties for the interlocking system can benefit both conglomerates and SMEs. With many people putting their effort to develop a feasible strategy that can work on site, it is hoped that conglomerates and SMEs with autonomous contracts have more forward-looking perspectives towards the interlocking system for the cost of goods delivered.

Key Words : delivery unit price indexation system, interlocking system for cost of goods delivered, interlocking system, unit price, unit price indexation, consignment contract, entrusted business