

서울특별시 납품대금 연동제 지원 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제745호
- 나. 발 의 자 : 임규호 의원(찬성자 18명)
- 다. 발의일자 : 2023년 05월 26일
- 라. 회부일자 : 2023년 06월 05일

2. 제안이유

- 코로나19와 우크라이나 침공 사태 장기화로 주요 원자재 가격이 급등하면서 기업의 원가 부담으로 이어짐에 따라 중소기업과 대기업, 수급 사업자와 원사업자 사이에 급격한 원가 변동에 따른 위험을 분담하는 '납품대금 연동제'의 필요성이 제기됨.
- 22.8월 공정거래위원회와 중소벤처기업부는 하도급대금 연동계약서와 납품대금 연동 특별약정서를 제정. 배포하고, 참여기업에 대해 인센티브를 부여하는 등 납품대금 연동제를 시범실시한데 이어, 국회에서는 위수탁 거래의 납품대금 연동 약정서 발급을 의미화하는 「대·중소기업 상생 협력 촉진에 관한 법률」을 개정하여 23.10월 시행 중임.

- 다만 정부는 1차 위·수탁 거래만을 대상으로 하며 기업 규모 및 계약 기간 등에 예외를 두고 있는 바, 재위탁 및 예외 조항 등에 대한 사각을 해소하고 납품대금 연동제가 조기 정착할 수 있는 기반을 조성하기 위해 본 조례를 제정함.

3. 주요내용

가. 조례의 목적과 정의를 규정함(안 제1조, 안 제2조).

나. 시장의 책무 및 다른 조례와의 관계를 규정함(안 제3조, 안 제4조).

다. 기본계획 수립 및 납품대금 연동제 지원을 위한 사업을 규정함(안 제5조, 안 제6조).

라. 효율적인 사업 추진 등을 위해 실태조사 및 심의, 자문, 협력체계 구축에 대해 규정함(안 제7조, 안 제8조, 안 제9조).

마. 연동제 지원 사업을 효율적으로 추진하기 위해 위탁, 표창할 수 있도록 규정함(안 제10조, 안 제11조)

4. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

가. 조례안의 개요

- 동 조례안은 납품대금 연동제 사업에 대한 법적 근거를 마련하기

위해 기본계획의 수립, 지원사업, 협력체계 등을 규정하고, 납품대금 연동제가 조기 정착할 수 있는 기반을 조성하기 위해 발의됨.

나. 납품대금 연동제 도입 경위와 주요 내용

- 납품대금 연동제란 위탁기업이 수탁기업에 물품 등의 제조·공사·가공·수리 등을 위탁할 때 주요 원재료¹⁾, 조정요건 등 납품대금 연동에 관한 사항을 약정서에 의무적으로 기재하여 수탁기업에 발급하고 그 내용에 따라 납품대금을 조정·지급하는 제도임(참고자료).
- 원재료 가격 변동률의 범위는 위·수탁기업 간에 0~±10% 이내 범위에서 협의 결정되고, 납품대금의 10% 이상을 차지하는 주요 원재료가 있는 위·수탁거래가 적용 대상임.

< 납품대금 연동제 연동기준 체계 >



- 최근 코로나19와 러시아-우크라이나 전쟁 장기화 등으로 ▶원유, ▶철광석, ▶펄프 등 주요 원재료 가격이 지속적으로 상승하면서 다수의 수탁기업이 거래상 지위에 따른 협상력 차이로 인하여 원재료 가격 상승분을 납품대금에 제대로 반영하지 못하는 문제가 발생함.

1) 물품등의 제조에 사용되는 원재료로서 그 비용이 납품대금의 10% 이상인 원재료

- 이에 수급업자와 원사업자 간에 급격한 원가변동에 따른 위험을 분담할 필요성이 제기됨에 따라 정부는 하도급대금 연동계약서와 납품대금 연동 특별약정서를 제정·배포하고, 참여기업에 대해 인센티브를 부여하는 등 납품대금 연동제를 시범적으로 운영함(2022년 8월).
- 이를 계기로 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하 ‘상생협력법’)이 개정(2023년 1월 3일)되어 납품대금 연동제의 개념 및 지원(정의, 연동지원본부, 우수기업 지원, 표준약정서 등)과 의무 및 제재에 관한 사항(연동 사항 기재의무, 연동 협의 의무, 탈법행위 금지 및 과태료 등)이 규정되었음.
- 같은 법의 개정에 따라 우수기업에 관한 사항, 지원본부 설치에 관한 사항 등은 2023년 7월 4일부터 시행 중이며, 연동 사항 기재의무, 협의 의무, 탈법행위 금지, 납품대금 연동 회피를 위한 위탁의 취소변경 금지 등 의무에 관한 사항은 같은 법 시행령 개정 사항을 반영하여 2023년 10월 4일부터 시행 중임.

< 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 개정 주요 내용 >

- ▶ (도입방식) 주요 원재료가 있는 모든 수·위탁거래에 연동에 관한 사항을 약정서에 기재할 의무를 부과하되, 일부 예외 허용
 - 소액(1억원 이하)계약, 단기(90일 이내)계약, 위탁기업이 소기업인 경우, 양 당사자가 연동하지 않기로 합의(연동하지 않은 취지와 사유를 약정서에 명시적으로 기재 필요)한 경우를 예외로 허용
- ▶ (기재사항) 연동대상 물품의 명칭, 주요 원재료, 조정요건, 가격 지표, 산식 등 연동에 관한 사항을 약정서에 기재
- ▶ (연동방식) 조정 요건의 범위는 법률로 정하되, 구체적 기준은 자율협의

- ▶ (제재) 위탁기업이 거래상 지위를 남용하였거나, 거짓 또는 부정한 방법으로 연동 약정 체결 의무를 피할 시 5천만원 이하의 과태료 부과
- ▶ (지원) 우수기업 선정·지원, 연동 확산 지원본부 지정, 분쟁조정 대상에 납품대금 연동 명시, 권한 위임 대상에 소속기관의 장 추가
- ▶ (시행시기) 공포(2023년 1월 3일) 후 6개월이 경과한 날부터(2023년 7월 4일)
 - 다만, 연동사항 기재의무, 연동 협의 의무, 예외적용, 탈법행위 금지, 임의적 위탁취소·변경 금지, 분쟁조정, 과태료에 관한 사항은 2023.10.4일부터 시행

- 따라서 동 조례안은 계약기간 및 납품대금에 제한을 두지 않고 납품대금 연동제에 참여하는 모든 위·수탁 기업에게 인센티브를 제공함으로써 납품대금 연동제가 조기에 정착할 수 있는 기반을 조성한다는 점에서 의미가 있다 하겠음.

다. 조례안의 세부 내용

(1) 총칙(안 제1조~안 제4조)

- 안 제1조는 조례의 목적조항으로, 서울시 내 위·수탁기업 간 납품대금 연동제 지원을 통해 대·중소기업의 상생협력 촉진과 공정한 거래 관행을 정착시킴으로써 서울지역 경제발전에 이바지함을 목적으로 하고 있음.
- 이는 위·수탁기업 업자에게 원재료 가격 변동에 따른 위험을 분담하게 함으로써 수급 사업자인 중소기업의 경영상 고충을 완화하기 위한 입법목적은 명확히 제시한 것이라 할 수 있음.

- 안 제2조는 정의 규정으로, 조례에서 사용하는 용어 중 ‘중소기업’은 “「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업”으로, ‘대기업’은 “중소기업이 아닌 기업”으로, ‘공공기관’은 “서울시가 설립한 공사 및 공단과 출자·출연 기관”으로 각각 정의함.
- 또한 ‘납품대금 연동제’는 “주요 원재료의 가격이 위·수탁기업 간 협의한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 납품대금을 조정하는 제도”로 정의함.
- 이와 같은 정의 규정은 상생협력법에서 사용하는 용어의 정의를 가져오되, 민간영역을 대상으로 하는 법령의 적용 범위를 확대하여 서울시 공공기관까지 납품대금 연동제 추진 범위에 포함시키고자 공공기관의 정의를 추가한 것으로 판단됨.
- 한편 상생협력법 제2조제4호에 따르면 수탁·위탁거래란 제조, 공사, 가공, 수리, 판매, 용역을 업으로 하는 자(위탁기업)가 물품, 부품, 반제품 및 원료 등의 제조, 공사, 가공, 수리, 용역 또는 기술개발을 다른 중소기업(수탁기업)에 위탁하는 거래로 규정하고 있는바, 공공기관이 위탁기업으로서 상생협력법상 주요 원재료가 있는 수탁·위탁 거래를 한다면 공공기관도 납품대금 연동에 관한 사항을 적시한 약정서를 수탁기업에 발급해야 하므로 공공기관을 납품대금 연동제 추진 범위에 포함하는 것은 타당한 입법조치로 사료됨.

- 다만 안 제2조의 정의와 관련하여 같은 조 제3호는 ‘공공기관’에 대한 용어를 정의하면서 다목에 ‘납품대금 연동제’에 대한 정의를 포함하였는바, 이는 입법기술상 적합하지 않으므로 형식요건을 갖추 수 있도록 수정이 필요함.

< 수정의견 >

조 례 안	수정의견
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1.·2. (생략)</p> <p>3. “공공기관”이란 다음 각 목에 따른 기관을 말한다.</p> <p>가.·나. (생략)</p> <p><u>다. “납품대금 연동제”란 주요 원재료의 가격이 위탁기업과 수탁기업이 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 납품대금을 조정하는 제도를 말한다.</u></p> <p><신설></p>	<p>제2조(정의) ----- -----.</p> <p>1.·2. (제정안과 같음)</p> <p>3. ----- -----.</p> <p>가.·나. (제정안과 같음)</p> <p><삭제></p> <p>4. <u>“납품대금 연동제”란 주요 원재료의 가격이 위탁기업과 수탁기업이 협의하여 가격 변동분에 연동하여 납품대금을 조정하는 제도를 말한다.</u></p>

- 안 제3조는 서울시 내 중소기업과 거래하는 대기업·중소기업 및 공공기관의 납품대금 연동제 지원을 위한 여건 조성 및 시책 개발을 위해 노력하도록 시장의 책무를 규정함.

- 이는 납품대금 연동제에 대한 시장의 적극적인 관심과 참여를 유도함으로써 납품대금 연동제의 안착과 활성화를 위한 입법목적을 보다 효과적으로 달성할 것으로 기대됨.
- 안 제4조는 납품대금 연동제 지원에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따르도록 규정함으로써 납품대금 연동제에 대한 입법적 통일성과 일관성을 확보하고 있음.

(2) 기본계획 수립 및 지원사업(안 제5조·안 제6조)

- 안 제5조는 납품대금 연동제 지원을 위한 기본계획을 5년마다 수립하도록 하면서 ▶지원 추진 방향 및 목표 수립, ▶지원사업 및 교육, ▶기업 등과의 협력에 관한 사항 등의 내용을 포함하도록 규정함.
- 이는 납품대금 연동제 지원을 위한 중·장기적이고 구체적인 기본계획을 수립함으로써 해당 사업의 실행력 확보에 기여할 것으로 판단됨.
- 안 제6조는 납품대금 연동제 지원을 위한 사업을 추진하도록 하면서 ▶홍보 및 세미나·포럼 개최, ▶우수기업 사례 발굴 및 전파, ▶우수기업 선정 및 인센티브 제공 등에 대한 내용을 포함하도록 하였음.

- 또한, 납품대금 연동제 우수기업 선정을 위한 기준과 인센티브 등에 관한 사항을 정할 수 있도록 하였음.
- 이는 우수기업 선정 및 인센티브 제공 등을 통해 제도의 안정적 시행과 확산을 위한 입법 조치로 판단됨.
- 다만, 우수기업 선정 및 포상과 관련하여 상생협력법 제16조는 중소벤처기업부장관에게 그 권한을 부여하면서 구체적인 선정 방법 및 절차 등에 대해서는 중소벤처기업부령으로 정하도록 규정하고 있는 만큼 서울시는 그 기준을 마련함에 있어 상위법령의 기준범위를 크게 벗어나지 않도록 면밀히 검토해야 할 것이며, 특히 인센티브를 제공함에 있어 정부 포상과 중복되는 일이 없도록 주의할 필요가 있음.

(3) 실태조사 및 심의·자문, 협력체계 구축(안 제7조·안 제8조·안 제9조)

- 안 제7조는 시장으로 하여금 기본계획의 수립 및 지원사업의 추진 등 효율적인 납품대금 연동제 지원을 위한 실태조사와 ▶원재료 가격 및 주요 물가지수, ▶납품대금 연동제 도입 및 조정 실적 확인 등에 대한 모니터링을 실시할 수 있도록 규정함.
- 이는 실태조사와 모니터링을 통해 납품대금 연동제 상황을 진단·분석함으로써 제도적 발전 방향을 모색하고 이에 따른 세부 실행방안

마련을 위한 기초자료를 확보할 수 있다는 입법·정책적 효과가 있을 것으로 판단됨.

- 다만 민간기업 실태조사 및 모니터링에 대한 서울시 권한이 제한적이라는 점에서 서울시는 실효성 있는 실태조사가 이루어질 수 있도록 방안 마련에 경주해야 할 것임.
- 안 제8조는 「서울특별시 경제민주화 기본 조례」 제6조에 따라 설치된 경제민주화위원회에서 ▶기본계획의 수립에 관한 사항, ▶기업 등에 대한 지원사업에 관한 사항 등을 심의·자문할 수 있도록 규정함.
- 이는 유사한 기능을 수행하는 위원회에 심의·자문 역할을 부여함으로써 위원회의 남설을 방지하기 위한 조치라 판단되나, 경제민주화위원회는 2020년 10월 이후 개최 실적이 없고 2021년 12월 31일자로 이미 존속 기한이 만료되어 위원회의 기능이 상실된 상태임.
- 따라서 납품대금 연동제 지원 위원회와 관련해서는 동 조례안 전반에 있어서의 위원회의 역할 축소 및 변경, 별도의 자문위원회 신설, 경제민주화위원회의 기능 회복 등 다각적인 측면에서 면밀한 검토가 필요할 것으로 사료됨.

- 안 제9조는 납품대금 연동제 지원을 위해 중앙부처, 자치구, 기업 등 및 관련 기관 등과 협력체계를 구축할 수 있도록 규정함.
- 이는 중앙부처, 기업 및 관련 기관과의 협력체계 구축을 통한 정책 추진으로 납품대금 연동제 지원의 조기 정착을 위한 입법조치로 판단됨.

(4) 위탁 및 표창(안 제10조·안 제11조)

- 안 제10조는 납품대금 연동제 지원사업을 효율적으로 추진하기 위해 사무 일부를 전문기관 등에 위탁하도록 규정함으로써 관련 경험과 전문지식을 지닌 기관에서 업무를 보다 효율적으로 운영할 수 있도록 하기 위한 입법 조치임.
- 안 제11조는 납품대금 연동제 지원의 공로가 인정되는 개인·단체·기업 등에 표창할 수 있도록 규정한 것으로, 이는 납품대금 연동제 확산과 활성화에 기여할 것으로 보임.

라. 종합의견

- 동 조례안은 납품대금 연동제의 조기 정착을 위한 기반 조성과 서울시 내 위·수탁기업 간 납품대금 연동제 참여기업에 대한 각종

지원 규정을 마련하고 있다는 점에서 입법 타당성과 필요성은 인정됨.

- 다만 동 조례안은 정부가 1차 위·수탁 거래만을 대상으로 하고 있어 재위탁 및 예외 조항 등에 대한 사각을 해소하기 위함을 동 조례안의 제정 목적으로 제시하고 있으나, 상생협력법은 4가지 예외 조항만 두고 있을 뿐 1차 위·수탁 거래만을 대상으로 규율하고 있지 않음.²⁾
 - 납품연동제 예외규정은 ▶ 위탁기업이 소기업인 경우, ▶ 90일 이내 단기계약, ▶ 1억원 미만의 소액거래인 경우, ▶ 위·수탁기업 간 납품대금 연동을 하지 않기로 합의한 경우 등임.
- 또한 안 제8조에서 납품대금 연동제 지원과 관련된 사항 등에 대해 경제민주화위원회에서 심의·자문할 수 있도록 규정하고 있으나, 위원회 존속기한 만료로 납품대금 연동제 지원에 대한 자문역할이 불가능함에 따라 자문위원회의 원활한 운영을 위한 방안 마련이 필요할 것으로 사료됨.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062

2) 이와 관련하여 중소벤처기업부는 “대기업이 1차 협력사에게, 1차 협력사가 2차 협력사에게, 2차 협력사가 3차 협력사에게 물품 등의 제조를 위탁하는 경우에는, 대기업~1차 협력사 뿐만 아니라 1·2차 협력사, 2·3차 협력사도 연동에 관한 사항을 적은 약정서를 각각 발급할 의무가 있다”고 밝히고 있음. 중소벤처기업부 「납품대금 연동제 FAQ」, 2023.10.4., 40p.

