

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2022-4호 | 2022년 5월 6일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

## 중소기업 경쟁력 강화를 위한 납품단가 연동제 도입 방안

정 상 희 연구위원 (경제학 박사)

### <요 약>

- 윤석열 당선인의 납품단가 연동제 도입 공약에 대한 인수위의 도입 철회 발표 후 민주당, 중소기업계 등의 반발로 다시 국정과제에 연동제 도입을 검토 등 오락가락 한 행태는 해당 공약을 대선 승리를 위해 활용한 허울뿐인 약속이라는 것을 보여줌
- 이러한 행보는 윤석열 정부가 중소기업 경쟁력 강화를 위해 적극적으로 노력하는 등 중소기업을 우선시 하겠다는 약속 대신 대기업 중심으로 정책을 시행하겠다는 것을 간접적으로 보여주는 것이라고 할 수 있음
- 납품단가 연동제는 원자재값 상승에 따른 비용을 납품단가에 자동으로 반영하는 것으로, 원자재값 변동에 따른 중소기업의 부담을 대기업과 공유함으로써 공정한 거래질서 형성 및 양극화 해소를 위해 필요한 중소기업의 숙원과제임
- 납품단가 연동제 도입으로 중소기업이 부담해야 하는 원자재값 상승분을 대기업과 공유함으로써 절감한 비용을 중소기업은 일자리 창출, 기술개발 등 기업의 경쟁력 강화에 활용할 수 있으며, 결과적으로 해당 제품을 납품받는 대기업에게도 이익으로 작용
- 원자재값 상승분 등으로 발생하는 비용 부담을 공유하는 대기업은 자연스럽게 대중소기업 상생 및 기업의 사회적 책임을 적극적으로 시행하고 있다는 것을 알릴 수 있는 계기로 작용
- 민주당은 납품단가 연동제가 신속하게 도입될 수 있도록 하도급법, 상생법을 개정해야 하며, 한걸음 더 나아가 공정한 시장 생태계 조성을 위해서 중소기업의 공동행위 등 협상력 강화를 위한 제도 또한 적극적으로 추진해야 함

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

□ 윤석열 당선인의 납품단가 연동제 도입 공약은 대선에서 승리하기 위한 말뿐인 공약으로 정부 정책에 있어서 대기업을 우선시 하겠다는 것을 간접적으로 피력한 것이라고 할 수 있음

○ 대선 당시 윤석열 후보는 국가의 지속가능한 발전을 위해서는 중소기업의 성장이 무엇보다도 중요하며, 납품단가 연동제 등 중소기업 경쟁력 강화 정책 추진을 약속함

- 윤석열 당선인은 후보 시절 중소기업계와의 간담회 등을 통해서 중소기업은 우리 경제의 근간일 뿐만 아니라 일자리 창출의 원천이라고 치켜세우면서, 중소기업이 처한 문제 해결에 적극적으로 노력하겠다고 언급함

- 특히, 대기업과 중소기업 간 양극화 문제 해결을 정책의 우선순위로 두겠다고 하였으며, 해당 문제 해결을 위한 대표적인 제도가 납품단가 연동제 도입이라고 할 수 있음

- 이와 관련하여 윤석열 당선인은 원자재 급등으로 인한 피해를 일방적으로 부담하지 않고 중소기업이 제 값을 받을 수 있도록 하겠다고 약속한바 있음

• 국민의 힘 공약집에는 납품단가 제도 개선과 관련한 공약 파트에서 최근 원자재 가격이 인상이 지속되어, 원재료를 가공하여 대기업에 납품하는 중소기업의 영업이익 감소 등 경영난이 가중되고 있다고 현재 상황을 평가

○ 윤석열 인수위는 납품단가 연동제 도입에 오락가락 행태를 보이면서, 중소기업을 우선시 하겠다는 약속 대신 대기업 중심의 정책을 시행하겠다는 것을 간접적으로 표명

- 인수위는 납품단가 연동제 도입이 국가의 지나친 시장개입으로 인식될 수 있으며, 해당 제도와 관련한 부작용이 상대적으로 클 것이라는 재계와 정부의 우려를 받아들여 해당 제도를 도입하지 않겠다고 발표함

• 국가의 지나친 시장개입이라는 주장은 2009년 이명박 정부에서도 납품단가연동제 도입 공약을 철회하기 위한 명분으로 활용함

- 즉, 연동제를 도입할 경우 대기업 등 원사업자가 비용 절감을 위해 기존에 거래하던 국내 중소기업 대신 해외 기업과 거래할 가능성과 함께 연동제 도입으로 중소기업이 원가절감 및 기술혁신 노력을 소홀히 할 우려가 있다는 이유로 제도도입 반대

- 해당 논거를 바탕으로 납품단가 연동제를 도입하겠다는 국민·중소기업인들과의 약속 대신, 연동제 도입 철회라는 재계의 요구사항을 수용하기 위하여 재계의 우려사항으로 말만 바꾼 것뿐만 아니라 주장 또한 지나치게 '침소봉대'하였다고 볼 수 있음

- 최종적으로 인수위는 납품단가 연동제 도입 검토를 국정과제에 제시하였지만, 앞서 언

급한 연동제 도입의 부작용으로 인해 도입하지 않겠다고 기 발표한 것을 감안 할 경우 ‘조삼모사’식 정책으로 인식될 여지가 다분하다고 할 수 있음

- 민주당과 중소기업계의 비판 등으로 도입하지 않겠다는 납품단가 연동제를 다시 도입을 검토한다고 하였지만, 결국에는 해당 제도 도입을 반대한 이유를 근거로 검토 결과 도입하지 않겠다고 결론 낼 가능성이 크다고 할 수 있음

## □ 납품단가 연동제는 대·중소기업 양극화 해소를 비롯한 불공정한 거래 관계를 바로 잡고, 중소기업의 경쟁력 강화를 위해서도 가장 필요한 정책임

### ○ 납품단가 연동제는 중소기업이 원자재값 변동에 따른 부담을 대기업과 공유함에 따라 대·중소기업 공정한 거래질서 형성의 첫걸음이라고 할 수 있음

- 납품단가 연동제는 원사업자와 하청업체 간 거래과정에서 원자재 가격 변동이라는 통제할 수 없는 요인이 발생할 경우, 이를 납품단가에 반영하여 하청업체가 제값을 받도록 하는 것으로 중소기업의 숙원과제임

• 원자재 가격 변동은 기후, 전쟁, 원자재 수출 국가의 상황 등 다양한 요인에 영향을 받으며, 최근 러시아의 우크라이나 침공으로 에너지, 곡물, 금속 등 원자재 가격 급등

- 특히, 원자재 가격 상승분을 대중소기업이 공정하게 부담하자는 것이 납품단가 연동제의 기본적인 취지로, 해당 제도 도입이 정부의 과도한 시장개입이라는 주장은 헌법 제 119조 경제민주화 조항과 배치되고, 공정을 강조하는 차기 정부의 모습과 맞지 않음

• 헌법 제119조 ② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력 남용을 방지하며, 경제주체 간 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

- 마지막으로 이명박 정부는 납품단가 연동제 공약에 대해 납품대금 조정협의제도가 제대로 운영되지 못할 경우 도입하기로 하였으며, 현재 납품대금 조정협의제도가 제대로 활용되고 있지 못함에 따라 기존 약속대로 납품단가 연동제가 도입되어야 함

• 당시 정무위 법안심사소위(2009.2.5.)에서는 1년간 납품대금 조정협의제도 시행 후 효과가 없을 때 납품단가 연동제 도입을 의결하였지만, 까다로운 절차·요건, 거래단절 우려 등으로 실제 협동조합(중소기업중앙회)을 통한 납품대금 조정협의 건수는 0건임

### ○ 납품단가 연동제 도입은 중소기업의 일자리 유지 및 창출을 비롯하여 원가절감 및 기술력 강화 등 경쟁력 강화를 위해 필요한 제도임

- 납품단가 연동제 관련 아래 설문조사 결과를 종합하면 중소기업 공급원가의 50% 이상을 차지하는 원자재비 상승분을 원청업체인 대기업이 부담하지 않을 경우, 원자재비 상승분만큼 생산량을 축소하거나 노무비, 경비 등을 절감할 수밖에 없음
- 생산량 축소는 매출하락, 노무비 등의 비용절감은 일자리 축소 같은 결과를 가져옴에 따라 중장기적으로 해당 기업의 경쟁력을 약화시키는 결과를 가져올 것임
- 생산량을 축소하지 못하고 계약한 물량만큼 납품해야 할 경우 이익의 일부가 원자재 가격 상승분에 사용되어 중소기업에게는 악영향을 미칠 것임
- 반대로 납품단가 연동제 도입으로 원자재 가격 상승분이 납품단가에 반영될 경우 해당 금액을 기술·연구개발, 인건비 등 중소기업의 경쟁력 강화를 위해 활용될 것임

※ 납품단가 제값받기를 위한 중소기업 긴급 실태조사 결과, 중소기업중앙회(2022.4)

- 중소기업 제품의 공급원가 구성 비중은 원자재비 58.6%, 노무비 23.3%, 경비 18.1%로 원자재비가 상대적으로 가장 큰 비중을 차지함
- 원자재 가격 상승분 반영여부와 관련하여 조사 대상자의 49.2%는 원자재 가격 상승분이 납품대금에 미반영 되었다고 응답하였으며, 46.2%는 일부 납품대금에 반영되긴 하였지만 전체 상승분의 30% 정도만 반영되었으며, 4.5%만 전부 반영되었다고 응답
- 원자재 가격 상승분이 납품대금에 미반영 될 경우 조사대상자의 41.9%는 생산량 감축, 32.9%는 일자리를 축소할 것으로 응답하였으며, 대부분의 응답자(95.4%)는 납품단가 연동제 도입이 경영여건을 개선시킬 것으로 응답

- **납품단가 연동제는 대·중소기업 상생 및 대기업의 사회적 책임을 알리는 계기로 작용**
  - 공정·상생의 시장생태계에서는 기업들이 통제할 수 없는 변수, 즉, 원자재 가격 상승과 같은 문제를 빠르게 해결하기 위해 공동으로 노력하는 것이라고 할 수 있음
  - 이러한 의미에서 납품단가 연동제가 도입될 경우 대기업이 국내 중소기업 등과 거래관계를 청산하고 해외 기업과 새로운 거래관계를 맺는다는 것은 글로벌 불확실성의 증가, 일본의 수출규제를 참고할 경우 지나친 억측이라고 할 수 있을 것임
  - 일본의 반도체 관련 수출규제로 인한 소부장 제품 국산화 및 공급선 다변화를 위한 정부의 노력과 코로나 19로 인한 리쇼어링 사례 등은 국내 거래관계가 중요함을 보여줌
  - 특히, 기업의 사회적 책임이 강조되는 이 시기 납품단가 연동제 도입으로 인한 대기업의 비용부담 증가를 이유로 해외기업으로 거래관계를 바꾼다는 것은 대기업이 지나치게 이익만 좇는다는 비판과 함께 소비자의 신뢰를 잃을 가능성이 더 클 수 있음

## □ 납품단가 연동제가 신속하게 도입될 수 있도록 하도급법 및 상생법 개정 추진

- 하도급법 개정을 통한 납품단가 연동제 도입은 여야 대선 공약으로 중소기업 경쟁력 강화를 위해 필수적일 뿐만 아니라 이를 통해 중소기업계의 지지 또한 받을 수 있을 것임
  - 인수위는 개별 기업들이 시장에서 자율적으로 납품단가 조정 협의를 할 수 있도록 납품단가 연동제 시행 기업 인센티브 제공, 납품대금 조정 협의제도 개선 등 여러 대안을 마련하고 있지만 이는 실효성이 떨어짐에 따라 납품단가 연동제 제도화 필요
  - 납품단가 연동제는 하도급법 개정을 통해서 이루어지는 사안으로 민주당은 빠른 법률 개정을 통해 해당 제도가 시행될 수 있도록 하여 지난 대선에서 중소기업과 한 약속을 책임지고 이행하는 모습이 보여야 함
    - 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부 개정안(김경만 의원 대표발의, 2021.11.3.)
  - 인수위의 납품단가 연동제 도입 반대 논거는 대기업의 이해관계만 고려하여 중소기업계가 충분히 공감하지 못함에 따라 민주당이 주도적으로 법안이 통과되도록 노력할 경우 큰 반대는 없을 것으로 기대됨
  - 인수위 또한 최종적으로 국정과제에 기존 입장을 번복하여 납품단가 연동제 도입을 검토한다고 하여 법률 개정에 대한 반대 명분이 상대적으로 약화 될 것임
- 상생법 개정을 통한 납품단가 연동제도 도입
  - 납품대금 조정제도는 공급원가 변동으로 납품대금의 조정이 불가피한 경우 위탁기업에 납품대금 조정을 신청할 수 있는 제도이지만, 앞서 언급한 것처럼 까다로운 요건과 함께 위탁기업의 보복으로 인한 거래단절 등의 우려로 제대로 활용되고 있지 못함
  - 따라서 원자재 가격 상승 등으로 인한 납품대금 조정 방법 등을 기재한 표준약정서 작성 및 사용 권장, 원자재 가격 상승분 납품대금 반영 및 미이행 시 페널티 부과 등을 주요 내용으로 한 상생법 개정안 통과 필요
  - 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부 개정안(김경만 의원 대표발의, 2021.11.3.)

## □ 중소기업 공동행위, 단체협상권 부여 등 중소기업이 대기업과 대등하게 협상할 수 있는 공정한 거래환경 조성 적극 추진

- 중소기업들의 일정 공동행위에 대해서는 담합 금지의 예외를 적극적으로 인정

- 중소기업들이 구매·판매 및 해외시장 개척, 연구개발 및 디자인 개발 등의 공동사업을 펼칠 경우 공정거래법 제40조의 ‘부당한 공동행위의 금지’, 즉, 담합에 해당될 가능성이 있음에 따라 이에 대해서 담합 금지의 예외를 적극적으로 인정할 필요가 있음
- 독일은 중소기업 카르텔이 컨소시엄을 구성하여 공동으로 대기업에 납품함으로써 협상력을 높일 수 있도록 하고 있음
- 이와 관련 수위탁거래, 하도급 거래 등 B2B 거래에서 협동조합이 공동사업을 통해 생산, 판매, 구매하는 상품 또는 용역의 가격을 인상하거나 인하하는 등의 공동행위를 허용하는 중소기업협동조합법을 우선적으로 개정해야 함
- 중소기업협동조합법 일부 개정안(우원식 의원 대표발의, 2021.6.22.)
- 이와 함께 협동조합의 공동행위를 참고하여 중소기업 전반으로 공동행위가 확대될 수 있도록 공정거래법의 공동행위와 관련한 내용을 개정할 필요가 있음
- 공정거래법 공동행위 예외조항 요건을 보다 명확히 하여 공정위의 인가 대신 면제조항으로 법률 개정 또는 시행령 개정을 통해 공동행위 예외조항의 인가요건 구체화
- 마지막으로 개별 중소기업이 대기업을 상대로 대등하게 거래조건을 협상하기 어려운 만큼, 협동조합 또는 중소기업 단체 등을 통해 대기업과 협상할 수 있도록 단체협상에 준하는 권한을 부여하는 방안 또한 검토할 필요가 있음
- 가맹사업법에는 가맹점 단체가 가맹본부와 협의를 요청할 수 있도록 하고 있는데 해당 법률 등을 참고하여 단체협상에 준하는 협상이 이루어 질 수 있도록 일정부분 강제력을 부여할 필요가 있을 것임