



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈계약금액고정 특약 금지 및 납품대금 연동제 도입 등〉

■ 문진석의원 대표발의 (의안번호 제2208314호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 국가계약에서 계약금액 고정 특약 금지 및 납품대금연동제 도입 (안 제5조제3항, 제19조제2항 신설)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 문진석의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 20.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원으로 하여금 공사·제조·용역계약 등을 체결한 다음 물가변동 등 계약내용 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 경우 그 계약금액을 조정하도록 하고 있음. 또한 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」과 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 개정으로 주요 원재료의 가격이 위탁기업과 수탁기업이 100분의 10 이내 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 납품대금을 조정하는 납품대금 연동제가 시행되고 있음.

그런데 납품대금 연동제 시행으로 위탁기업은 수탁기업에 원재료 가격 상승분을 지불하는데도 발주기관인 국가나 공기업 등과 계약금액을 조정하지 않고 고정하는 고정불변금액 계약을 체결함에 따라 원재료 가격 상승에 따른 보상을 받지 못하는 사례가 발생할 수 있다는 지적이 있음.

이에 주요 원자재 가격이 100분의 10 이내 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 계약금액을 조정하도록 하고, 대통령령으로 정하는 특별한 사유 이외에는 계약금

액을 고정하는 특약이나 조건을 정할 수 없도록 함으로써 납품대금
연동제 시행과 관련하여 위탁기업이 받는 불공정한 처우를 개선하려
는 것임(안 제5조제3항 및 제19조제2항).

II. 검토의견

1. 국가계약에서 계약금액 고정 특약 금지 및 납품대금연동제 도입 (안 제5조제3항, 제19조제2항 신설)

현행	개정안
○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 <u>이 법</u> 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건(이하 “부당한 특약”)을 정해서는 아니됨 ○ <u><신설></u>	○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 <u>계약금액을 고정하는 등 이 법</u> 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건(이하 “부당한 특약”)을 정해서는 아니됨 (안 제5조제3항) ○ <u>각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 주요 원자재(원자재의 비용이 해당 계약금액의 100분의 10 이상에 해당하는 것을 말한다)의 가격이 100분의 10 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 계약금액을 조정함.</u> (안 제19조제2항 신설)

개정안은 국가를 당사자로 하는 계약(이하 “국가계약”)에서 계약금액을 고정하는 특약을 금지하고 주요원자재 가격이 대통령령으로 정하는 비율 이상 변동하는 경우 그에 연동하여 계약금액을 조정하는 납품대금 연동제를 도입하는 것을 주요내용으로 함.

현행법은 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약을 정해서는 아니하도록 규율¹⁾하고 있으나, 부당한 특약의 내용을 구체적

1) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제5조(계약의 원칙) ③ 각 중앙관서의 장 또는

으로 규정하고 있지는 않음.

한편, 국가계약법령은 물가변동 등에 따른 계약금액 조정에 관한 규정을 두어 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약·용역계약 등을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우 그 계약금액을 조정하도록 하고 있음²⁾.

그러나, 국가계약 체결에 있어 계약금액 조정제도에 대한 처벌·권고 규정 등이 없어 계약금액 고정 특약 등을 통해 계약금액 조정제도를 적용하지 않는 사례가 다수 발생하고 있는 것으로 보임.

2021년 중소기업중앙회가 발표한 ‘공공조달 물가변동에 따른 계약금액 조정 제도 개선방안’에 따르면 계약금액 조정 제도가 현행법령에 강행규정으로 규정되어 있으나, 실제로는 재량적으로 운영되어 계약금액 조정 회피 사례가 다수 발생하고 있는 것으로 나타남. 동 보고서에 따르면 공공조달 낙찰 경험이 있는 중소기업 500개사 중 계약금액 조정 신청 경험이 있는 기업은 단 10%에 불과하며, 이 중 31.4%는 일부만 조정되거나 조정받지 못한 것으로 조사됨. 조정받지 못한 사유로는 관행적으로 혹은 예산 부족, 담당자 의지 부족 등으로 파악되고 있어,

계약담당공무원은 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건(이하 “부당한 특약등”이라 한다)을 정해서는 아니 된다.

- 2) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약·용역계약 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)으로 인하여 계약금액을 조정(調整)할 필요가 있을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정한다.

계약금액 조정 제도의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있는 상황임.

또한, 국가계약이 고정불변가격으로 체결되어 물가변동에 따른 계약 금액 조정이 이루어지지 못하는 경우가 빈번한 것으로 보임³⁾.

이에 개정안은 계약금액 고정 특약을 부당한 특약으로 금지하고 국가계약에서 주요원자재 가격이 크게 변동하는 경우 계약금액을 조정할 수 있도록 하여 계약상대자의 물가변동 등에 따른 위험부담을 감소시키고자 하는 취지임.

개정안을 통해 국가계약의 계약상대자에게 전가되는 원자재 가격 변동 가능성과 고정불변가격 계약에 따른 손실 가능성을 감소시킬 수 있다는 점에서 개정의 타당성이 있다고 보임.

2023년 1월 개정된 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하 “「상생협력법」”)에 따라 2023년 10월부터 하도급 대금에 대해 물가와 연동해 가격조정을 의무화한 납품대금 연동제가 시행되고 있음. 동 제도는 수탁기업이 위탁기업에 납품하는 물품 등의 주요 원재료⁴⁾ 가격이 일정 수준⁵⁾ 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 납품대금을 조정하는 제도임. 동 제도는 예상치 못한 공급 충격에 의해 원재료 가격이 급등할 때마다 그 변동분을 납품대금에 제때 반영하지 못했

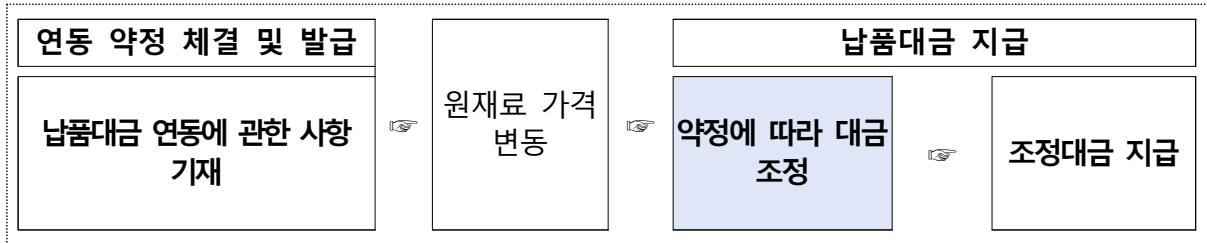
3) “공공기관 고정불변가격 계약 ‘갑질’ 10년간 4천 2백여 건”, 이승은 기자, 2023.10.22.
https://www.ytn.co.kr/_ln/0102_202310220205217587

4) 물품등의 제조를 위해 필요한 재료로서 원료와 재료를 포괄하고, 천연재료, 화합물, 가공물, 중간재 등을 포함하되 이에 한정하지 않음

5) 위탁기업과 수탁기업이 100분의 10 이내의 범위에서 협의하여 정함

던 불합리한 거래관행을 바로잡기 위해 도입된 것임.

[납품대금 연동제 개요]



자료: 중소벤처기업부 자료 재구성

그러나, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「국가계약법」”)의 적용을 받는 국가계약에서는 국가와 계약상대자 간 납품대금 연동제가 적용되지 않아 주요 원재료의 가격이 일정 수준 이상 변동하더라도 정부나 공공기관은 납품대금을 조정하여 지급할 필요가 없음.

특히, 정부나 공공기관과 고정불변계약을 체결한 계약상대자(이하 “위탁기업”)가 계약이행을 위하여 다른 기업(이하 “수탁기업”)과 수탁·위탁거래를 체결한 경우, 주요 원자재 가격이 상승하였다면 위탁기업은 수탁기업에 「상생협력법」에 따라 조정된 납품대금을 지급하여야 함. 그러나 위탁기업은 정부나 공공기관으로부터 납품단가를 조정받을 수 없어 비용이 커짐에도 불구하고 수입은 증가하지 않아 위탁기업의 손실가능성이 커지고 경영상 어려움이 발생할 위험이 있음.

개정안에 따르면 계약금액 고정 특약을 약정하였다고 하더라도 이는 부당한 특약에 해당하게 되어 효력이 없고, 납품대금 연동 조건을

충족하는 경우 계약금액을 조정할 수 있게 되므로 국가계약 계약상대자의 위험부담을 감소시킬 수 있을 것으로 기대됨.

기획재정부는 개정안에 관하여 ① 국가나 공공기관을 한쪽 당사자로 하는 공공계약은 사적자치와 계약자유 원칙이 적용되므로 특정 특약을 일괄적으로 금지하는 규정은 계약자유 원칙을 침해하고 사적자치의 원리에 위배될 우려가 있으며⁶⁾, ② 「국가계약법」은 물가 변동에 따른 계약금액 조정 규정을 두고 있어 납품대금연동제 도입은 신중하게 검토할 필요가 있다는 입장임.

다만, ① 계약금액 고정 특약 금지 규정과 관련하여,

공공계약은 갑을관계에 기초하고, 계약금액 고정 특약은 국가와 공공기관이 물가 변동의 위험을 계약상대자에게 일방적으로 전가할 수 있다는 점에서 계약상대자의 손실을 초래하고 부실공사 및 산업재해 우려가 확대될 수 있음.

또한, 합리적 사유가 있는 경우 계약 자유의 원칙도 예외 규정을 마련할 수 있다는 점을 고려하면, 계약금액 고정 특약 금지 규정의 경우

6) < 대법원 2012다74076 전원합의체 판결요지(다수의견) >

- ‘국가나 공기업을 한쪽 당사자로 하는 공공계약은 사법상의 계약으로 사적자치와 계약자유 원칙이 원칙적으로 적용됨’
- ‘국가계약법령상 계약금액 조정 규정이 국가나 공기업이 계약상대자와 그 적용을 배제하기로 합의하는 것을 금지하거나 제한하는 것으로 볼 수는 없음. 사적 자치와 계약자유 원칙상 계약 내용의 효력을 함부로 부인할 것은 아니기 때문임’
- 따라서 개별 계약의 구체적 특성, 계약이행에 필요한 물품의 가격 추이 및 수급 상황, 환율 변동의 위험성, 정책적 필요성, 경제적 변동에 따른 위험의 합리적 분배 등을 고려하여 물가변동에 따른 계약금액 조정 조항의 적용을 배제하는 합의를 할 수 있다고 보아야 함

그 타당성이 인정될 수 있다고 보임.

한편, ② 납품대금연동제 도입과 관련하여, 다음과 같은 점에서 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 예외사유 없이 계약금액 납품대금 연동제를 도입하는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요함. 개정안은 「상생협력법」상 주요원자재 기준과 납품대금 연동의 기준을 참조하여 규정⁷⁾하고 있으며 이는 「상생협력법」상 납품대금 연동제와 국가계약을 연동하기 위한 취지로 보임. 다만, 「상생협력법」에서는 위탁기업과 수탁기업이 납품대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우 등에는 예외적으로 납품대금 연동제 적용을 배제⁸⁾하고 있도록 하여 계약당사자 간의 합의를 존중하고

7) 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1.~11. (생략)

12. “주요 원재료”란 수탁·위탁거래에서 물품등의 제조에 사용되는 원재료로서 그 비용이 납품대금의 100분의 10 이상인 원재료를 말한다.

13. “납품대금 연동”이란 주요 원재료의 가격이 위탁기업과 수탁기업이 100분의 10 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 납품대금을 조정하는 것을 말한다.

8) 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제21조(약정서의 발급) ① 위탁기업이 수탁기업에 물품등의 제조를 위탁할 때에는 지체 없이 다음 각 호의 사항을 적은 약정서를 그 수탁기업에 발급하여야 한다.

1. 위탁의 내용

2. 납품대금(지급 방법 및 지급기일을 포함한다)

3. 납품한 물품등의 검사 방법

4. 납품대금 연동의 대상인 물품등의 명칭, 주요 원재료, 조정요건, 기준 지표 및 산식 등 납품대금 연동에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

5. 그 밖에 약정서에 적어야 할 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 위탁기업은 약정서에 제1항제4호의 사항을 적기 위하여 수탁기업과 성실히 협의하여야 한다.

③ 위탁기업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제1항제4호의 사항을 약정서에 적지 아니할 수 있다. 다만, 제4호의 경우에는 위탁기업과 수탁기업이 그 취지와 사유를 약정서에 분명하게 적어야 한다.

1. 위탁기업이 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 중소기업에 해당하는 경우

2. 수탁·위탁거래의 기간이 90일 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이내인 경우

3. 납품대금이 1억원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우

4. 위탁기업과 수탁기업이 납품대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우

있으나 개정안은 납품대금 연동제 적용의 예외를 두지 않고 있음.

국가계약에서 예외 없이 납품대금 연동제를 도입할 경우 개별 계약의 특성을 반영할 수 없게 되어 계약의 효율성이 저해될 우려가 있고 당사자 간의 합의를 지나치게 제약하여 사적자치와 계약자유 원칙이 제한될 가능성이 있다고 보임.

둘째, 「국가계약법」은 물가변동에 따른 계약금액 조정⁹⁾을 규정하고 있다는 점에서 납품대금 연동제와 현행 물가변동에 따른 계약금액 조정제도 간 상충이 발생할 가능성에 대한 논의가 필요하다고 보임.

납품대금 연동제는 주요원재료 가격 변동을 기준으로 납품대금을 조정하고 있으나, 현행 물가변동으로 인한 계약금액 조정의 경우 기획재정부령으로 정하는 바에 따라 산출된 품목조정률, 지수조정률 등을 기준으로 조정¹⁰⁾하고 있어 실제 집행 과정에서 어떤 조정제도를 적용

9) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약·용역계약 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)으로 인하여 계약금액을 조정(調整)할 필요가 있을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정한다.

10) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제64조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 법 제19조의 규정에 의하여 국고의 부담이 되는 계약을 체결(장기계속공사 및 장기물품제조등의 경우에는 제1차계약의 체결을 말한다)한 날부터 90일이상 경과하고 동시에 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 때에는 기획재정부령이 정하는 바에 의하여 계약금액(장기계속공사 및 장기물품제조등의 경우에는 제1차계약체결시 부기한 총공사 및 총제조등의 금액을 말한다. 이하 이 장에서 같다)을 조정한다. 이 경우 조정기준일(조정사유가 발생한 날을 말한다. 이하 이 조에서 같다)부터 90일 이내에는 이를 다시 조정하지 못한다.

1. 입찰일[수의계약(제28조제2항에 따라 준용되는 같은 조 제1항의 수의계약은 제외한다)의 경우에는 계약체결일을, 2차 이후의 계약금액 조정의 경우에는 직전 조정기준일을 말한다. 이하 이 항 및 제6항에서 같다]을 기준일로 하여 기획재정부령으로 정하는 바에 따라 산출된 품목조정률이 100분의 3 이상 증감된 때

2. 입찰일을 기준일로 하여 기획재정부령이 정하는 바에 의하여 산출된 지수조정률이 100분의 3 이상 증감된 때

해야하는지에 대한 혼란이 발생할 가능성이 존재함.

따라서, 「국가계약법」의 물가변동에 따른 계약금액 조정을 강행규정으로 두고 이를 준수하지 않는 경우 패널티를 부과하는 등 기존 규정의 제도적 미비점을 개선하여 실효성을 확보하는 방안을 도입함과 동시에, 종전 제도와 납품대금 연동제의 병행 방안 등을 함께 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 국가계약에서 계약금액 고정 특약을 금지하는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 일부개정법률안(이종욱의원 대표발의_의안번호:2206949)가 기획재정위원회에 회부되어 있는 바, 함께 논의될 필요가 있음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제5조(계약의 원칙) ① · ② (생략)	제5조(계약의 원칙) ① · ② (현행과 같음)
③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건(이하 “부당한 특약등”이라 한다)을 정해서는 아니 된다.	③ ----- ----- -계약금액을 고정하는 등 이 법-- ----- ----- ----- ----- -----.
④ (생략)	④ (현행과 같음)
제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) (생략)	제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)
<신설>	② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 주요 원자재(원자재의 비용이 해당 계약금액의 100분의 10 이상에 해당하는 것을 말한다)의 가격이 100분의 10 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 계약금액을 조정한다.

문의처

02)6788-5150