

SI산업의 중소SW기업과 대기업간의 공정거래 기반 조성

강 희 복(시장경제연구원 상임위원)

양 지 선(시장경제연구원 연구원)

1. SI산업은 한국 미래의 주역을 담당할 핵심 첨단산업 분야이다.

현대는 넘쳐나는 정보의 홍수로 인해 “불확실성의 시대”라 불릴 만큼 한치 앞을 내다보기 힘든 변화의 시대이다. 이렇게 무수한 정보들 가운데 꼭 필요한 것을 가려내고 축적하여 기업경영의 효율성을 최대화하려는 노력이 업무 전산화를 통해 추진된다.

SI산업은 급변하는 정보기술, 선진 업무 프로세스 그리고 고도의 업무지식을 통합하는 하드웨어나 소프트웨어를 동시에 공급한다. 그러므로 산업의 정보 인프라를 제공하고 나아가 국가 경쟁력을 제고 시켜주는 고도의 지식 기반 산업이라 할 것이다. 우리나라도 1980년대 후반 이래 공항, 철도, 도로, 통신, 항만 등 SOC 분야와, 정부, 지자체는 물론 국방, 교육, 금융, 기업 등 국가 사회 전반에 걸쳐 세계 수준의 정보 인프라를 통해 국가 경쟁력을 크게 높여가는 과정을 보면 알 수 있다.

또한 현대사회는 네트워크와 통신망의 발달로 현실세계만큼이나 사이버세계가 중요한 시장을 형성하고 있다. 여기서 정보는 사이버세계에서는 물론 현실세계에서도 우월한 기업경쟁력을 좌우한다. 따라서 정보기술을 첨단화하는 산업은 현실과 사이버 시장에서 활동하는 모든 분야에 영향을 미치고 기업경쟁력의 합계인 국가경쟁력을 좌우한다. 이런 연유로 SI 산업의 성패는 곧 국가 경쟁력과 직결된다고 말하는 것이다.

이와 같은 중요성을 지니는 SI시장은 2003년말 11조500억원 규모로 연평균 17.6% 성장하여 2007년에는 시장 규모가 23조원에 이를 것으로 전망되고 있다.

(IDC, KISDI 전망)

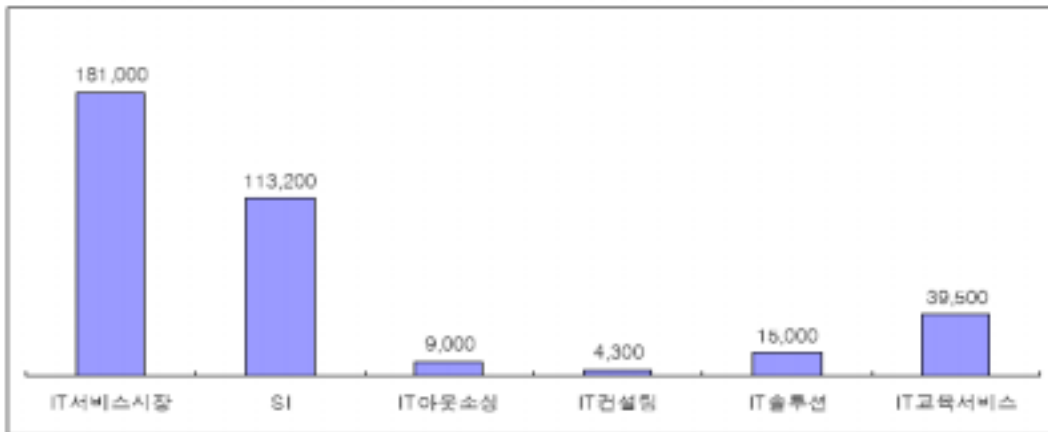
	'03	'04	'05	'06	'07	평균성장률
· 세계SW시장(억불)	5,700	6,000	6,300	6,800	7,200	6.4%
(SI산업)	(3,800)	(4,000)	(4,200)	(4,500)	(4,800)	(6.0%)
· 국내SW시장(조원)	18.3	21.7	24.3	27.7	31.6	14.6%
(SI산업)	(11.5)	(16.1)	(17.8)	(20.0)	(22.7)	(17.6%)

또한 SI시장은 전체 IT서비스 시장의 60% 이상을 차지할 만큼 큰 비중을 지니는 분야로 한국SI연구조합의 2005년 전망에 따르면 SI시장 규모를 아래와 같이 예측하였다.

(그림1)

2005년도 IT서비스산업 시장 규모

(단위: 억)



자료 : 한국SI연구조합 - 2005년도 IT서비스산업 시장·사업환경 전망

한편 국내 SI업체들은 국가기간전산망구축사업의 기술과 경험을 바탕으로 최근 중국, 동남아 등으로 활발한 해외 진출을 시도하고 있다. 이는 SI서비스의 신시장 개척이란 측면에서 의미가 크며 앞으로도 정보화 신흥시장 개척은 더욱 확대될 것으로 기대된다.

향후 우리나라 SI산업은 지식정보화 시대의 핵심 산업으로 발전시키고 수출 전략산업으로 육성하도록 다양한 노력과 해결과제들을 풀어나가야 할 것이다.

2. SI산업 하도급 갈등의 심각성

2004년 11월 발표된 'SI산업을 통해 본 소프트웨어산업의 하도급과 근로조건 연구'에 따르면 국내 SI산업 종사자들은 5~6차에 달하는 하도급 구조에 임금과 업무환경이 매우 열악한 것으로 조사되었다. 조사 자료에 의하면 대기업 SI업체와 1차부터 5차에 이르는 하도급 업체 사이에는 심각한 임금격차와 근로시간의 차이를 보여 대기업 SI업체의 직원 연봉과 비교할 경우 말단 하도급 업체 직원의 임금은 대기업의 약 61% 수준에 불과했다. 또 근로시간도 대기업 직원들의 경우 주당 약 51시간을 근무하는 반면 2~4차 하도급 업체의 주당 근무시간은 57~60시간, 5차 이상 하도급 업체 직원들은 1주일에 70시간은 일하고 있었다. 주5일제 근무시대라는 말이 무색할 정도이고 전 산업 평균을 크게 웃도는 수치이다.

보고서는 이같은 하도급 차수가 내려갈수록 종사자들의 임금과 근무환경이 악화되고 있는 것은 SI를 포함한 국내 소프트웨어산업의 구조적인 문제 때문인 것으로 분석하였다. 즉, 대기업 SI업체들이 계열사 시스템 구축을 독점하면서 하도급 업체들이 종속될 수밖에 없는데다가 대기업 SI업체간 치열한 가격경쟁으로 인한 부담 또한 하도급 업체에 고스란히 떠넘기고 있다는 분석이다. 또 2차 하도급 업체는 이렇게 떠안은 부담을 하위 하도급 업체에 넘기면서 결국, 말단 하도급 업체 직원들이 최종 피해자로 자리 잡는 구조가 형성된 것이다.

실제로 한국소프트웨어진흥원 자료에 따르면 2002년 현재 10대 대기업 SI업체들이 전체 수주물량의 72%를 점유하고 있으며, 삼성SDS와 LG CNS 두 기업이 차지하는 물량이 60%에 달하고 있다고 보고한 바 있다.

이러한 SI업계의 하도급 관행에 대해 안철수연구소 안철수 사장은 2004년 11월 자사 게시판에 통해 다음과 같은 내용의 칼럼을 게재하였다.

“빌게이츠라도 한국에서 사업을 하면 성공하기 힘들다”

“대기업 SI업체가 그룹 내 사업으로 손실을 보전하며 연명하고 공공기관은 저가 수주를 요구하는 ‘악순환’의 고리가 끊지 않는 한 우리나라의 미래는 없다”

많은 경우 공공프로젝트를 대기업 SI업체가 여러 이유로 손실을 감수하고

저가 수주하여 그 손실을 하청업체들에게 분담시킴으로써, 상대적으로 규모가 큰 하드웨어 업체나 외국소프트웨어 업체에 대하여 국내 소프트웨어 업체가 협상력이 떨어지는 결과를 초래하게 되었다. 또한 소프트웨어 기반기술을 가지고 있는 중소 벤처기업들이 일반 소비자 시장이 거의 존재하지 않는 상황에서 기업과 관공서를 대상으로 기업활동을 할 수 밖에 없는데 많은 경우 대기업 SI업체를 통해서 제품을 공급하게 되어 시장 장악력이나 가격 결정권을 갖지 못해 성장의 한계에 부딪힐 수밖에 없게 되었다.

이러한 현상의 근본적 원인은 소프트웨어 가치에 대한 인식이 부족한데다 예산절감을 더 중요시 하고 지식정보산업을 보호하고 육성하는데 대한 아무런 인센티브가 없다보니, 소프트웨어를 따로 발주하기보다 SI프로젝트에 포함시켜 공을 대형 SI업체에 넘겨버리고, SI업체들은 정부의 적절하지 못한 평가 기준과 덤핑을 강요하는 관행 때문에 저가 출혈경쟁을 할 수밖에 없어 결국 그 손실은 중소 소프트웨어 업체로 전가되는 악순환이 반복되기 때문이다.

3. SI산업에 대한 실태조사

공정위는 정부의 SI산업 활성화 대책(2004. 6. 4)에 따라 「사업분쟁 조정 원활화」를 추진하여 왔다 그러나 현재 사업자간 갈등은 지속되고 있고 근본적인 개선은 미미한 상황이다.

지난 8월 18일 공정위가 발표한 SI산업에 대한 실태조사 결과를 요약하면 아래와 같다.

- 공정위는 지난 '05.4.21~5.19 기간 중 SI산업(대형 SI업체, 중소 SW업체, SI사업 발주자, 관련사업자 단체)에 대한 실태조사를 실시
 - 9개 대형 SI업체들의 불공정하도급거래를 수천 건 적발, '05. 8월 사안별로 시정명령 및 경고조치

- 유형별 범위반 내역
 - ① 사전서면 미교부 : 7,106건
 - ② 제조위탁 임의취소 : 1건
 - ③ 하도급 대금 부당감액 : 171백만원
 - ④ 하도급대금 등 미지급 : 644백만원
- SI시장에서 발생하고 있는 불공정하거나 불합리한 관행을 근절하기 위해 각종 제도개선사항을 발굴
 - 중소기업의 제안서작성에 따른 투입비용이 보상될 수 있도록 SI 업체가 제안서작성을 중소기업에 위탁할 경우 하도급법상 별도의 계약을 체결해야 함을 관련업계에 통보
 - 또한 국가계약법령상 발주자의 제안서 작성비용 보상제도 마련 등 타부처 소관 제도개선사항은 해당부처(재경부, 정통부)에서 검토할 수 있도록 통보
 - 단순 인력공급의 경우에도 하도급계약서를 사용하는 관행이 개선될 수 있도록 하도급거래가 아닌 단순 인력공급에 대해서는 하도급 계약서를 사용하지 않도록 업계에 통보
 - 「소프트웨어사업표준하도급계약서」 개정안에 ‘본 계약은 인력파견 계약에는 적용이 되지 않는다’는 내용을 추가
 - 선급금·준공금 지급, 현금결제비율 유지 등 원사업자의 의무사항도 「소프트웨어사업표준하도급계약서」 개정안에 추가

이번 조사는 공정위가 지난해 말 IT업계를 포함한 대기업과 중소기업간 불공정 하도급 거래문제를 개선하기 위한 정책을 마련하겠다는 입장을 밝힌 후 추진된 첫 번째 조사로 SI업계의 하도급 거래관행을 시정·개선하는 데는 미흡한 점이 있으나, 일회성으로 끝날 조사가 아니란 점과 향후 제도개선 사항을 발굴하는 계기가 되었다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

4. 공정위 조치에 대한 언론의 반응

공정거래위원회의 시스템통합(SI) 산업 실태조사 결과가 발표된 후 8월 21

일부 25일 사이 이에 관련된 기사를 검색한 결과 약 40여 건의 보도자료가 검색되었다. 언론의 반응은 대체로 그동안 불투명하고 불분명하게 존재해 온 국내 대형 SI업체와 하도급 업체들간의 불합리한 계약관행을 비교적 소상하게 적시했다는 점에서 의미가 깊다고 지적하면서도 향후 하도급 관행 개선에 대해선 부정적인 전망을 보인 곳이 많았다. 향후 제도개선을 위해서는 부정적 시각에 대해 귀 기울일 필요가 있을 것이므로 몇몇 기사의 지적사항을 검토하고자 한다.

"공정위, 불법사실 적발하고도 솜방망이 처벌"

공정위는 21일 SI(시스템 통합) 산업 실태조사 결과를 발표하면서 일부 대기업들의 불공정 행위에 대해 경고 및 시정명령을 내렸다고 밝혔다.

그런데 문제는 위법행위를 적발하고도 과징금 부과 등 강력한 처벌을 하지 않았다는 대목이다. 특히 불공정 하도급거래는 대기업과 중소기업 간의 기업격차를 야기하는 주요 요인으로 지목돼 왔다는 점에서 공정위의 이번 조치는 솜방망이 처벌이라는 비난이 일고 있다. (중략)

공정위는 하도급 거래에서 불공정 행위를 상당부분 축소할 수 있는 방안으로 정치권 일각에서 검토되고 있는 '표준하도급계약서' 의무화 방안에도 미온적 입장을 보여 공정위가 대기업들의 불공정 행위를 조장하는 것이 아니냐는 비난도 일고 있다.

이에 대해 조승수 의원은 '표준하도급계약서' 작성 의무화를 골자로 하는 '하도급거래공정화에 관한 법률' 개정안을 지난 6월 국회에 제출해 놓고 있지만, 정작 공정위가 이에 대해 난색을 표하고 있다.

공정위의 한 관계자는 "공정위의 공식 입장은 결정되지 않았다"면서도 "계약마다 특수한 상황이 있는데, 어떻게 '표준계약서' 작성을 의무화할 수 있겠냐"고 조 의원 법안에 대한 반대 의견을 밝혔다. 이 관계자는 이어 "특히 사인(私人) 간의 계약에 정부가 나서서 규제하는 것은 위헌 소지도 있는 것으로 보인다"며 "자본주의 사회에서는 불가능한 방안"이라고 덧붙였다.

이밖에도 공정위는 '표준하도급계약서'를 일선 현장에 보급할 의무가 있지만, 보급 확대를 위한 구체적인 방안은 없는 것으로 알려졌다.

이에 대해 조 의원은 "사인 간의 계약이라고 하더라도 원-하청 업체 간 불평등한 힘의 관계에 대해 정부가 두 손 놓고 있겠다는 발상은 적절하지 않다"며 "표준하도급계약서 작성 의무화는 불공정 행위를 해소할 수 있는 첫 단추가 될 것"이라고 반박했다. (프레시안 2005.8.22)

“법 보다 주먹 가까운 생태계 현실개선이 과제”

SI업계의 하도급거래에서 불공정을 유발하는 단적인 원인은 ‘법 보다 주먹이 가까운’ 생태계의 현실 때문이다. 하도급업체들이 불공정거래임을 뻔히 알면서도 불공정거래 문제를 제기할 경우 향후 다른 사업조차 수주하는 것이 불가능해지는 상황을 우려하는 것. 이와 관련 이번 공정위 조사에서 삼성 SDS가 부당하게 계약을 취소한 것으로 밝혀진 얼라이언스시스템의 경우 삼성 SDS와의 불공정거래 문제를 제기한 이후 삼성 SDS는 물론 다른 SI업체로부터도 사업을 수주한 실적이 전무한 실정이다.

‘한번 찍히면’ 영원히 업계에서 살아남기 어려운 게 현실이다. 해당SI업체 뿐 아니라 동종 업체들이 문제를 제기하는 중소기업에 일을 주지 않는다는 것이다.(중략)

공정위의 이번 조사결과를 놓고 SI업체들도 할 말이 많다. 대표적인 것이 공공사업의 원 발주자인 정부가 우선적으로 공정거래에 대한 자세를 지켜야 한다는 것이다.

SI업계 한 전문가는 “하도급업체에 대한 대형SI업체들의 불공정은 시정명령을 받았으나 원 발주자와 SI업체간의 불공정 거래에 대해서는 누구도 책임지는 사람이 없다”며 “대표적인 것이 공공사업에서 정부의 과도한 가격 깎기와 불공정관행에 대해서도 조사와 개선이 필요하다”고 지적했다.

지난해부터 대형SI업체들의 수익이 급속한 향상을 보이고 있다. 이에 대해 SI업계에서는 “SI업체들이 공공사업의 비중을 줄였기 때문”이라고 평가한다. 뒤집어 보면 공공사업이 SI업체들의 수익을 악화시키는 주범이라는 말이다. 사업 시작 전부터 최저가입찰제로 인한 가격 깎기와 사업수행 도중 잦은 사업변경으로 인한 준공지연, 그러면서도 지연에 대한 보상금 부과 등 불공정이 수두룩하다는 것이다. (아이뉴스 2005.8.21)

“SI 공정거래 해법”

이번 조사 결과 공정위로부터 조치를 받은 SI업체들의 잘못도 크지만, 문제를 해결해야 한다는 관점에서 보면 SI업체들의 잘못으로만 돌리는 데는 문제가 있다.

공정위가 내놓은 몇 가지 제도개선 사항이 현실적으로 필요한 조치라는 것은 인정하지만, 이런 제도개선으로 잘못된 관행이 근절될 것이라고 기대하는 사람은 드물다. 단적으로 발주처가 제안서 작성비용을 보상하지 않는데, SI업체에만 이를 강요하기는 힘들며, 프로젝트를 시작한 후 몇 개월이 지나

서야 계약을 체결하는 관행이 일반적인데 하도급 업무를 착수한 이후에 계약서를 교부하는 SI업체들만 문제라고 지적하는 것도 한계가 있다. 결국 오랜 기간 잘못된 관행이 굳어지면서 발주처든, SI든 도덕적 해이가 퍼질 만큼 퍼진 게 지금의 현실이다. 그동안 수없이 많은 문제지적과 해법 제시에도 불구하고 SI업체의 불공정 거래가 개선되지 않는 것도 이 때문이다.

그러나 아무리 복잡하게 얽혀 있는 일이라도 약한 고리가 있기 마련으로 SI 하도급 문제는 극도로 후진적인 사업관행이 가장 큰 원인으로 지적되는 만큼 잘못된 관행을 해결하려는 사회적 공감대 형성이 무엇보다 중요하다. 그리고 공감대 형성의 핵심은 발주처나 SI회사 모두가 주체로 나서야 한다. 더불어 SI업체에 일정 규모 이상의 프로젝트의 경우 제안 과정에서 상당한 수준의 기여를 한 협력사에게 적게라도 제안비용을 보상하는 등 정부가 말로만 IT산업을 육성할 것이 아니라 이에 걸맞은 노력을 해야 한다.

(디지털타임즈 2005.8.25)

이윤을 창출해야 하는 기업의 입장에서 수익을 내기 위한 경영은 당연한 것이다. 그러나 그동안 SI산업에서 수익을 내는 방법은 대기업이 저가로 수주한 뒤 하도급 업체들의 제품가격을 부당하게 낮추는 방식을 취해 온 것이다. 이로 인해 대기업들이 수익위주의 경영을 강력히 전개할수록 중소기업들의 고통은 배가되어 왔다.

SI시장의 고질적인 문제들이 개선되지 않는다면 이러한 SI 하도급 관행은 근본적으로 치유되기 힘들다. 그러기에 향후 SI산업에서 대기업과 중소기업의 상생의 길을 모색하기 위한 실질적인 대책을 강구해야 할 것이다.

5. 지난 20여년간 공정위의 하도급 공정화를 위한 노력

공정위의 하도급 거래 공정화를 위한 노력을 공정거래 백서의 내용을 통해 살펴보면 다음과 같다.

가. 하도급거래의 개념과 국민경제적 의의

재화를 생산하기 위해 모든 공정을 기업 내부에서 해결할 수도 있으나, 시장거래를 이용하여 일부 생산부품을 조달하여 완제품을 생산 또는 상호 협동을 수반하고 지속적 관계를 유지하는 관계적 계약(relational contracting)

을 통해서 일부 생산부품을 조달하여 완제품을 생산하는 것이 보다 효율적일 수도 있을 것이다. 그렇기 때문에 이러한 기업간 수평적·수직적 분업체계에 의한 생산방식은 자본주의의 발전과 함께 계속 확대되어 왔다.

이렇게 본다면 기업간의 수직적·기능적 분업관계가 상당기간 지속적으로 일어나게 되는 관계적 계약이 원칙적인 하도급거래에 해당하게 된다.

하도급거래비중의 증가는 국민경제내의 분업의 심화에 중소기업의 대기업 의존도가 증대된 것을 나타내는 것이며, 동시에 대기업과 중소기업간 상호협조에 의한 보완 발전 등 하도급거래에 대한 보다 많은 정책적 관심이 요구되는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 불공정한 하도급거래를 규제하여 공정한 하도급거래질서를 정착시키는 것은 중소기업의 경쟁력을 제고하고 나아가 국민경제의 균형 있는 발전을 위한 중요한 관건이라 할 수 있다.

나. 80년대 초의 불공정 하도급거래 실태 및 규제 필요성

우리 경제에서 하도급거래 비중이 증가하고 있음에도 불구하고 원사업자와 수급사간에 상호 호혜적 관계가 정립되지 못하고 원사업자 위주의 거래가 이루어지고 있는 실정이었다.

1981년 중소기업협동조합중앙회의 조사에 따른 하도급거래 실태를 보면 원사업자가 계약서를 교부하지 않고 구두로 발주하는 경우가 30%를 넘고 있어 수급사업자는 불안정한 가운데 생산을 할 수 밖에 없었으며, 후일 발주내용에 관하여 이견이 있는 경우에는 권익보호를 위한 주장을 할 수 없는 형편이었다. 그리고 계약서를 교부하는 경우에도 그 내용이 대금지급방법 또는 검사방법 등의 주요한 규정이 없거나 원사업자에게 일방적으로 유리하게 된 것이 많은 실정이었다.

하도급대금의 결정에 있어서도 원사업자가 일방적으로 결정하는 경우가 대부분이고, 낮은 수준에서 결정된 단가조차도 추후 경제여건의 변화 또는 원사업자의 경제악화를 이유로 재차 값을 깎는 사례도 많이 발생하였다. 이는 단기적으로는 원사업자가 수급사업자의 희생 위에 대외 경쟁에 임하는데 유리하게 작용할 수 있으나, 궁극적으로는 수급사업자의 채산성 악화와 품질저하로 이어져 원사업자 자신에게도 불리한 결과를 초래했다.

대금지급에 있어서도 현금결제는 30% 정도에 불과한 수준이고, 외상결제

의 경우 결제기간이 2개월을 넘는 경우가 대부분이어서 규모가 영세하고 상대적으로 금융혜택을 받기 어려운 수급사업자의 자금사정을 더욱 곤란하게 하는 요인이 되고 있었다. 이외에도 검사지연, 수령증 미교부, 부당감액 등의 불공정거래행위가 나타났다.

이와 같은 하도급거래에 있어서 원사업자의 우월적 지위를 이용한 불공정거래행위를 시정하여 수급사업자의 이익을 보호하고 공정한 하도급거래질서를 유도하기 위한 구체적인 지침으로서, 「독점규제및공정거래에관한법률」(이하 ‘공정거래법’이라 한다) 시행령 제21조에 근거한 「하도급거래상의 불공정거래행위지정고시」(경제기획원고시 제59호)를 제정하여 1983. 4. 1부터 시행하였다.

이는 일반불공정거래행위의 우월적 지위 남용행위조항이 포괄적 규정이어서 구체적 기준 제시에 의한 사전 지도적 기능을 기대할 수 없었으며, 또한 여타 관계법은 일부 유형만 규정함으로써 전반적인 하도급거래의 공정화를 추진하기 위한 장치로서는 미흡하였기 때문에 보다 구체적이고 총괄적인 규정으로 발전시킬 필요성 때문에 불가피하게 대두되었다.

다. 사전예방의 당위성

공정한 하도급거래질서 정착을 위해서는 법위반 행위에 대한 사후적인 법집행도 필요하지만, 법위반 행위를 사전에 예방하는 것이 더욱 중요하다. 이미 발생한 불공정하도급거래행위를 적발하여 시정하는 것보다는 원사업자들이 자발적으로 하도급법을 준수하도록 유도하고 지속적으로 교육해 나가는 것이 보다 효과적인 불공정하도급거래행위의 근절방법이 되기 때문이다.

이런 측면에서 공정거래위원회는 대규모 직권조사 외에도 표준하도급계약서의 사용 활성화와 하도급법 교육 강화 등 하도급법 위반행위를 사전예방하기 위한 노력을 기울이게 되었으며, 향후 이러한 예방 위주의 하도급법 집행의 중요성은 더욱 커질 것이다.

라. 운용실적

1983년부터 1999년까지 기간에 걸쳐 공정거래위원회가 시정조치한 불공정

하도급거래행위는 분쟁조정협의회에서 조정된 사건을 포함하여 총 4,881건에 이르고 있다.

1998~2000년 기간 중 시정조치된 불공정 하도급거래행위를 조치유형별로 분류하면 고발 104건, 시정명령 755건, 시정권고 86건, 경고 2,612건, 조정 1,324건으로 나타났다. 또한, 1987~2000년 기간 중 시정조치된 불공정하도급거래행위를 범위반 유형별로 보면 하도급대금 미지급이 1,992건, 어음할인료 미지급이 1,341건으로 총 시정조치건수의 65.9%를 차지하고 있어 하도급법 집행이 대금관련 사항에 집중되고 있음을 알 수 있다.

업종별로는 총 4,881건의 시정조치건수 중 제조업부문이 1,754건, 건설업부문이 3,127건으로 제조업보다는 건설업부문에 대한 시정조치실적이 훨씬 많았음을 알 수 있다. 이는 제조업의 업종 특성상 지속적인 거래관계로 인해 하도급거래 의존도가 건설업에 비해 상대적으로 높아 제조업부문의 수급사업자가 거래 기업과의 거래관계 단절을 우려하여 신고를 기피하는 경향이 더 강하기 때문인 것으로 분석된다. 따라서, 향후 하도급법 집행에 있어 제조업에서의 공정한 하도급거래질서 정착이 매우 중요한 현안과제가 될 것으로 보인다.

6. SI산업 하도급 갈등 극복을 위한 제안

앞에서 살펴본 공정위의 운영실적, SI하도급 실태, SI사업의 중요성, SI하도급 시정을 종합해 보면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.

공정위의 실적을 분석할 때 제조·건설 하도급에서 20여년에 걸친 불공정거래를 방지하기 위한 다각적 노력에도 불구하고 하도급 거래에서의 불공정은 여전히 잔존하고 있다. 특히 제조업의 특성, 지속적 거래로 인한 하도급거래 의존이 상대적으로 높음, 수급사업자의 원사업자에 대한 강한 거래지속 욕구, 불공정 하도급 거래에 대한 수급사업자의 신고(제3자 개입) 극력 기피 등은 하도급 공정거래를 위한 법집행의 가능성을 낮춘다.

SI산업(정부를 이를 사이버 건설업으로 비유)과 제조업(건설업 등)을 비교하면 하도급 거래의 최종제품(서비스)의 수요이상에서 그 특성이 다르다. 제

조공산품은 우리 기업의 해외수출 비중이 크고 국제거래라는 개방된 시장에서 다수의 수요자가 경쟁적으로 활동한다. 반면 SI산업은 국제적 개방 정도가 제조업에 비해 낮고 수요 자체가 정부, 공기업, 대기업 등 제한된 대형 수요처가 현재까지 시장의 대부분을 차지한다. 그리고 제조업과 SI산업은 발전역사가 다르다. 제조업이 수백년의 역사라면 SI산업은 불과 20~30년 역사를 갖고 있으며 수요자가 신뢰할 수 있는 주요 공급자가 매우 제한적이다. 또한 제조업과 SI산업은 하도급 거래의 밀도가 다르다. 제조업의 경우 과거 수직형 거래 구조에서 수평형 내지는 네트워크형 거래구조로 점점 발전하고 있는데 반해 SI산업은 대형 SI업체를 중심으로 융합서비스를 제공함으로써 수직형 산업구조를 형성하고 있다.

따라서 SI산업의 경우 원사업자에 대한 하도급업자의 의존도가 크고, 원사업자간의 경쟁은 제한적이고 수요자도 제한적이어서 하도급 업체에게 불리한 경쟁구도를 지니고 있다. 이러한 특성에도 불구하고 제조업 기준의 하도급 공정거래 룰(rule)을 적용하는 것은 SI산업의 하도급 공정화에 크게 미흡한 결과를 가져올 수밖에 없다. 개선조치도 제조업에서 적용하던 것을 다시 도입하는 것은 SI 하도급 개선에 효과를 미칠지 의문이다.

이러한 시점에서 우리는 미국 뉴욕시가 극심한 범죄와의 싸움에서 “깨진 유리창 이론(Broken Window Theory)”을 적용하여 승리하였음을 주목하게 된다. 건물의 깨진 유리창 하나는 그 자체로는 사소한 사건이다. 하지만 이것이 외부에 알려주는 것은 이 건물이 관리되고 있지 않으며 방치되어서 누구도 이를 훼손하여도 괜찮을 것이라는 메시지이다. 그래서 조만간 그 건물은 폐허로 변하게 된다. 사소한 것을 막아야 큰 것도 막을 수 있다.

결론적으로 SI산업의 불공정 하도급 거래 관행을 개선하기 위해서는 산업의 특성과 실천가능성을 고려한 다양한 조치를 발굴·시행하여야 할 것이다. 개선조치의 다양성은 정부, 공기업, 대기업, 하도급기업간의 관계, 또 하도급법, 공정거래법, 여타 정부정책 등을 모두 망라하는 적극적 사고에 의하여 추진되어야 할 것이다.

안철수와 SI산업의 미래, 그리고 전태일의 교훈

강 희 복(시장경제연구원 상임위원)

최근의 공정거래관련 사건인 피아노, 소주, 시내전화 등등에서 보듯이 공정거래위원회는 독과점 기업이 시장경쟁을 제한하거나 불공정거래행위를 하는데 대하여 엄격한 감시와 제재를 내린다. 이는 독과점의 폐해를 시정하기 위한 당연한 조치이다.

대부분의 독과점 문제는 생산자(공급자)에서 발생한다. 적은 경우이지만 소비자(수요자)에서도 유사한 문제가 발생할 수 있다. 그러나 후자에 대한 사회적 관심은 낮은 수준이다.

오늘날 대규모기업집단, 공기업, 정부에게 경제력과 구매력이 점점 집중화되고 있다. 이 구매력이라는 막강 파워에 의해 불공정거래를 납품기업, 하도급기업, 수탁기업에게 강요한다는 보도를 종종 접한다. 이러한 유의 불공정거래는 당사자뿐만 아니라 해당하는 산업의 혁신과 발전 전체를 왜곡시킨다. 그러므로 수요자에 의한 독과점력 행사 문제도 심각하게 감시할 때가 되었다.

세계 최고 수준으로 전 국민에게 개인컴퓨터와 인터넷이 보급되었다. 그래서 컴퓨터에서 바이러스가 발생하면 이게 급속히 전염되고 국가적 재앙으로까지 확대된다. 이를 막는 컴퓨터바이러스 백신 소프트웨어를 개발·보급한 대표적 인물이 안철수이고 창업한 기업이 안철수연구소이다.

이 연구소의 안철수가 미국으로 유학을 떠났다. 성공하는 기업가가 중도에서 자진하여 기업을 떠난다는 것 자체가 충격이다. 안철수는 지난 3월에 한고별 인터뷰에서 “소프트웨어 납품대금 산정을 이유로 중소기업 기술자 숫자와 학력·경력까지 요구하는 곳은 우리나라밖에 없을 겁니다. 연간 수조원의 이익을 내는 대기업조차 원가와 시간당 인건비만 따져 납품대금을 줍니다. 프로그램의 질(質)은 두 번째 문제죠”라고 울분을 토로하였다. 여기서 나

타난 중소기업계의 실상은 더 큰 충격을 준다.

이 인터뷰와 같이 우리의 미래가 달린 지식산업, 소프트웨어 산업에서 대기업이 중소기업의 납품을 받으면서 흑사를 시키고 제대로 이익을 가져가지 못하게 한다면 이 산업은 어떻게 될까? 이 산업에 좋은 인재가 몰려들지 않고 짧은 시간 안에 이 산업 자체가 시들 것이다. 세계적 인재인 안철수 본인이 산업의 현장에서 떠난 것이 이를 증명한다.

사실 안철수는 작년 7월에도 자사의 홈페이지에서 국내 소프트웨어산업의 환경을 비판한 적이 있다. 이 중에서 일부를 인용한다.

“소프트웨어 기반 기술을 가지고 있는 중소 벤처기업들은 일반 소비자 시장이 거의 존재하지 않는 상황에서는 기업과 관공서를 대상으로 기업 활동을 할 수 밖에 없는데, 많은 경우에 대기업 SI업체를 통해서 제품을 공급하게 됩니다. 이러한 구조 하에서는 중소 벤처 기업은 시장 장악력이나 가격 결정권을 가지기 힘들게 되고, 성장의 한계에 부딪힐 수밖에 없습니다.”

“지식정보의 가치에 대한 국민적인 인식이 낮은 상황에서, 대기업 SI업체는 그룹 내 사업으로 손실을 보전하고, 중소기업은 ‘눈 먼 돈’으로 명맥을 유지하고, 공공기관에서는 저가 수주를 요구하는 이러한 환경 하에서는, 빌 게이츠가 한국에 와서 사업을 시작하더라도 성공하기 힘들다는 것이 거의 모든 IT종사자들이 공감하는 내용이라고 생각합니다. 그리고 이것은 지식정보산업 종사자나 IT 종사자뿐만이 아닌 우리나라 전체의 불행인 것입니다.”

지난 8월에 공정거래위원회의 SI산업 실태조사가 발표되었다. 공정거래위원회는 대형 SI업체, 중소 SW업체, SI사업 발주자, 관련사업자 단체에 대해 2년간의 실태를 조사하고 그 결과로 SI산업을 주도하는 대기업 9개사에 대하여 수천 건(①사전 계약서면 미교부 7,106건 ②제조위탁 임의취소 1건 ③하도급대금부당감액 171백만원 ④하도급대금 등 미지급 644백만원)의 적발과 시정조치를 하였다. 그리고 제도개선 사항으로 ①제안서 작성에 따른 투입비용 보상을 위해 제안서 작성에 대해 하도급계약을 체결토록 유도 ② 인력파견계약과 하도급계약을 구분하여 계약체결토록 유도 ③ 「소프트웨어사업표준하도급계약서」 개선 등을 추진하였다.

이 발표 이후 뉴스검색으로 나타난 관련 업계의 반응과 언론의 보도 30여건을 분석하면 일부 중소 SW기업의 반응이 냉담하다고 한다. 공정거래위원

회는 이번 조사의 특징과 의의를 “SI산업에 있어 선투입·후계약관행, 제안서 작성시 계약 미체결 및 대금지급지연 등 불공정거래관행이 광범위하게 발생하는 것으로 나타났고, 특히 제안서 작성위탁에 대해서는 하도급계약조차 체결되지 않고 있어 중소기업체들의 권익보호에 상당한 애로요인으로 작용”하고 있음을 확인한 것과 “금번 조사를 통해 상당수의 불공정거래관행을 적발·시정하고 제도개선사항을 발굴함으로써 SI업계에서의 공정거래풍토를 조성하는 계기가 될 수 있을 것”이라는 데에 두었다. 이에 비하면 중소기업체들의 냉담한 반응은 의외라고 보인다.

다른 사례이지만 최근 청계천의 복원을 눈앞에 두면서 전태일의 노동운동을 떠오르게 된다. 전태일은 70년 11월에 노동환경 개선을 외치면서 분신자살하였다. 노동 구매자와 공급자 사이의 고용거래가 너무 불공정하여 일어난 비극적 사건이었다. 이 분신사건 전에 이미 전태일은 노동환경을 개선하기 위하여 백방으로 열악한 노동현장을 고발하고 투쟁하였다. 정부와 기업은 전태일의 투쟁을 외면하였다. 노동자의 최저한 생활을 보장하라는 분신자살이 있었음에도 불구하고 당시 하나의 충격적 사건정도로 머물렀고 미미한 개선과 사태봉합으로 종결되었다.

전태일의 희생에 의해 뿌려진 씨로 노동계가 제대로 과실을 거두는 데에는 무려 17년이 소요되었다. 지금은 노동이슈가 노동자 보다 오히려 기업입장에서 최대숙제가 되었다. 그러면 왜 전태일의 희생이 있는 직후라도 정부와 기업이 좀더 적극적으로 노동환경을 개선하려고 하지 않았을까? 그때부터 개선에 나섰다면 지금과 같이 기업이 거꾸로 노동운동 때문에 죽겠다고 비명을 지르고 있겠는가? 또 피복제조산업이 전부 저임금국가로 이전되고 명목만 유지하는 상황에 이르렀을까? 피복전문 고급재단사들이 많이 배출되고 이태리와 같이 많은 전문패션기업이 성공하지 못했을까?

‘전태일의 분신자살’ 사례는 ‘안철수의 유학출국’ 사례에 대해 교훈을 줄 수 있다. 하도급거래 공정화에 관한 법률은 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 공정하게 하도급거래를 하도록 하는 데에 목적을 둔다. 그런데 이 하도급법이 공정거래법이라는 큰 틀에 속하는 만큼 개별적 거래에서 공정한 것이냐 뿐만 아니라 그 거래를 전체적인 시장구조의 맥락에서 구매자의 독과점적 힘의 행사라고 볼 여지는 없는가도 분석하고 대책을 혁신적으로 세울 필요가 있다. 정부가 하도급거래질서를 바로 세우기 위하여 30년 가까운

긴 시간을 투입하였고 대기업도 모두 이것을 잘 알고 있다는 것을 상기하여야 한다.

미국 뉴욕시가 극심한 범죄와의 싸움에서 “깨진 유리창 이론”을 적용하여 승리하였음을 주목한다. 건물의 깨진 유리창 하나는 그 자체로는 사소한 사건이다. 하지만 이것이 외부에 알려주는 것은 이 건물이 관리되고 있지 않으며 방치되어서 누구도 이를 훼손하여도 괜찮을 것이라는 메시지이다. 그래서 조만간 그 건물은 폐허로 변하게 된다. 사소한 것을 막아야 큰 것도 막을 수 있다.