

시장거래에서의 대·중소기업간
불공정거래 실태와 개선방안

2005. 4

공정거래위원회

목 차

I. 대·중소기업간 양극화 현황	1
1. 일반적 실태 및 발생원인	1
2. 시장거래에서의 불균형 발생원인 및 문제점	2
II. 거래상의 불균형 문제에 대한 인식과 접근방향	3
III. 투명하고 공정한 거래관계 구축방안	5
거래구조의 개선	5
1. 왜곡된 가격결정 메커니즘의 교정	5
2. 개방적 거래관계의 구축	7
거래행태의 개선	8
1. 부당한 기술탈취 방지	8
2. 불공정한 하도급거래 조건 시정	9
3. 가맹점 보호장치 강화	11
4. 대형 유통업체와 납품업체간 거래관계 개선	12
구제조치의 실효성 제고	13
IV. 과제별 추진계획	14

I. 대·중소기업간 양극화 현황

1. 일반적 실태 및 발생원인

□ 외환위기 이후 대·중소기업간 양극화가 심화

- 대·중소기업간 영업이익률 격차가 점점 더 벌어지면서 임금수준 격차도 확대

* 영업이익률 격차 확대 : 0.52%p('98) → 1.17%p('01) → 3.6%p('03)

* 중소기업 임금수준 (대기업=100) : 76.2('98) → 71.0('01) → 65.8('03)

□ 중소기업의 입지약화는 역사적·구조적 요인과 아울러 산업구조의 변화·글로벌 경쟁심화 등 다양한 경제환경 변화 요인에 기인

- '60년대 이후 '90년대 중반까지 가용자원이 주요 대기업에 집중 배분되어 대기업집단 중심의 경제구조가 형성
 - 자금·인력 등 경영자원이 대기업에 집중됨으로써 독립 중소기업은 성장기반이 취약하여 발전할 기회 자체가 제한
 - 대기업에 납품하는 중소기업들은 대기업의 발전에 편승 하였으나, 종속적 위치 때문에 독자적 성장에 한계
- 세계수준에 도달한 대기업과 달리 중소기업은 준비가 안된 가운데 글로벌화가 진전되어 외국기업과의 경쟁에 급속하게 노출됨으로써 어려움이 가중

2. 시장거래에서의 불균형 발생원인 및 문제점

□ 소수의 대기업에 다수의 중소기업이 납품하는 수요독점적 거래구조로 인해 대·중소기업간 교섭력에 현격한 격차

* '03년말 현재 중소기업중 수급기업의 비중은 63.1%이며, 수급기업의 매출액중 납품액 비율은 81.7%

○ 대기업 종사자의 임금은 지속적으로 높게 인상되는 가운데 조달부품의 납품단가는 오히려 인하

* '98~'03년간 대기업의 임금 인상율은 제조업의 부가가치 증가율(年 7.6%)을 상회한 年9.7%인 반면, 최근 3년간 자동차 부품 납품단가는 年4.4% 인하

□ 교섭력의 격차로 중소납품기업이 창출한 부가가치는 구매 대기업에 이전되고, 구매대기업의 부담은 중소납품기업에 전가되는 왜곡된 가치이전구조가 형성

○ 대기업은 수출호조로 현금을 많이 보유하고 있으면서도 납품단가를 지속적으로 인하하는 경향

* 국내외 대표적 기업의 순이익률 비교

('03년 기준, 단위 : 억달러, %)

업종	세 계				국 내			
	1위기업	매출액	순이익	순이익률	1위기업	매출액	순이익	순이익률
전자	지멘스	805	27	3.35	삼성전자(세계5위)	544	50	9.19
자동차	GM	1,953	38	1.95	현대자동차(세계7위)	391	15	3.84
철강	아르세로	293	2.9	0.99	포스코(세계6위)	149	17	11.41

* 주요대기업 순부채(부채-현금) 비율('03년말) : GE 201%, IBM 57%, 삼성전자 △24.9%, 현대자동차 △19.7%

○ 중소기업은 수익성이 악화되고, R&D 투자 여력이 없어 성장잠재력이 저하되는 악순환 구조가 형성될 우려

* 중소기업 매출액중 R&D 투자비율 ('02년) : 한국 0.9%, 독일 5.7%

II. 거래상의 불균형 문제에 대한 인식과 접근방향

- 대·중소기업간의 거래관계는 원칙적으로 시장구조, 대기업의 경영방식, 중소기업의 기술력, 정부의 관련정책 등 복합적 요인에 따라 결정
 - 참여정부의 “균형발전” 국정목표에 대한 업계의 인식제고로 최근 대·중소기업간 상생협력 분위기가 일고 있으나, 아직도 크게 미흡한 실정
 - 특히 과거 수십년간 대기업에 대한 특혜성 지원 등에 의한 불균형 배분의 결과, 시장에서 ‘사람과 돈’이 대기업에 쏠리는 양극화 경향은 계속 이어질 가능성 우려
 - 중소기업의 침체가 계속되는 경우 우리 경제의 지속적 성장기반이 취약해질 뿐 아니라, 성장이 되더라도 고용이 늘지 않는 문제 상존
 - 따라서 선진경제 달성을 위해서는 대·중소기업의 동반 성장이 필수적이며, 이를 위해 중소기업의 성장터전을 가꾸어 주는 정책적 배려 필요
 - 이와 관련, ① 중소기업의 능력제고, ② 대·중소기업간 건전한 협력관계 구축, ③ 투명하고 공정한 거래관계 구축 등 세 방향의 접근이 필요
- ※ ①·②에 대한 대책은 재경부·산자부·중기청 등에서 既추진중 이므로, 여기에서는 ③을 중심으로 작성

- 거래관계를 투명하고 공정하게 하기 위해서는 대·중소 기업간에 부당하게 힘의 격차를 초래해온 구조적 요인을 개선함과 동시에 시장거래에서의 불공정 관행을 교정할 필요

시장구조 차원

- ▶ 대기업집단 소속사들이 집단의 힘을 남용하여 행하는 독립기업과의 불공정 경쟁을 막기 위한 최소한의 안전판으로서 부당내부거래, 순환출자 등에 대한 규율장치를 시대적 요구에 맞게 운영

* 시장개혁 3개년 roadmap에 따라 既추진중

거래구조 차원

- ▶ 구매·공급 기업 모두가 다수의 상대방과 자유롭게 거래할 수 있도록 개방적·수평적 거래관계를 구축

거래행태 차원

- ▶ 거래쌍방이 실질적인 계약자유를 누릴 수 있도록 중소기업의 교섭력을 보강할 수 있는 환경을 조성

⇒ 대·중소기업간 합리적인 이익공유(Profit Sharing) 모델을 정착시켜 ‘사람과 돈’이 중소기업에도 제대로 흘러가는 시스템을 구축

Ⅲ. 투명하고 공정한 거래관계 구축방안

< 기본 방향 >

- ◇ 시장에서 정상적인 경쟁 메커니즘에 따라 거래가 이루어질 수 있도록 거래과정을 투명하고 공정하게 하는 데 역점
- ◇ 정부의 직접규제보다는 최대한 인센티브 시스템을 이용하거나 시장기능에 의한 자율적 규율을 유도

거래구조의 개선

1. 왜곡된 가격결정 메커니즘의 교정

【 현황 및 문제점 】

- 수요독점적 거래구조하에서 구매대기업들이 월등한 교섭력을 남용하여 정상적인 가격결정 메커니즘의 작동을 저해
 - 대기업이 임금인상 등에 따른 부담을 부당한 방법으로 중소기업에 상당부분 전가하는 경우 발생
 - 협력업체의 임금 인상시 협력업체에 초과이윤이 발생한 것으로 간주하고 납품단가를 일방적으로 인하하는 사례
 - 최저가 응찰자를 낙찰자로 선정된 이후에도 추가로 개별 협상을 벌여 가격을 더욱 삭감하는 사례
 - 계약예정자의 원가산정 자료를 他업체에 넘겨 경쟁을 부추기면서 추가적인 가격삭감을 요구하는 사례 등
- * 자동차 부품업계의 실제 임률은 시간당 25,000원 정도임에도, 자동차 제조회사가 원가계산시 인정해주는 임률은 수년째 시간당 9천원 내외

【 개선방안 】

- 계약체결 및 가격결정 절차에 관한 **바람직한 모델을 마련·제시**하여 시장의 가격결정 기능을 정상화
 - 계약체결 과정에서 납품업체의 의사와 필요한 사항이 합리적으로 반영될 수 있도록 기본적인 절차나 기준을 제시
 - * 바람직한 계약체결 절차·방법, 계약체결 과정에서 모기업이 해서는 안되는 행위 등 (모델의 주요골격 예시 : 첨부 참조)
 - 모델은 ‘대·중소기업 협력재단’이나 ‘대·중소기업 협력위원회’ 등의 주관으로 업계 자율적으로 마련
- 시장참여자에 대한 정보제공을 확대하여 가격결정 과정이 교정되도록 **거래관련 통계자료 등을 조사·발표**(연구기관에 의뢰)
 - * 주요 업종별 대·중소기업간 하도급거래실태, 모기업 대비 협력업체의 수익률 등 경영지표·생산성·임금수준 등
 - * 주요 기업별 협력업체와의 상생프로그램 실천정도 (모델 준수실태, 투자지원 실적 등), 협력업체의 거래 만족도, 내부거래 비중 등
- 경쟁입찰에서 **최저입찰가보다 낮은 금액으로 대금을 결정**하는 행위는 법으로 금지(개정 하도급법 '05. 3. 31 공포, '05. 7. 1 시행)
 - 무자격업체가 제시한 비정상적인 낮은 가격에 적격업체와 계약을 체결하는 행위는 ‘하도급거래공정화지침’에 규정하여 금지
- 우수기업에 대해서는 **공정위 실태조사 면제 등 인센티브**를 부여하고, 우수사례 등을 발표

2. 개방적 거래관계의 구축

【 현황 및 문제점 】

□ 주거래 대상 모기업의 배타적 전속거래 요구로 중소기업의 타업체와의 거래선택권을 제한

* 납품업체중 38%의 기업이 주거래업체로부터 다른 업체와의 거래제한 압력을 경험

□ 대기업집단 소속회사들의 계열회사나 분사회사에 대한 사업물량 몰아주기로 독립 중소기업의 거래기회가 제약

* 자산총액 5조원 이상인 18개 기업집단의 내부거래 비중은 총매출액의 31.4%

【 개선방안 】

□ 대기업이 중소기업에게 배타적 전속거래를 강요하는 행위에 대한 실태조사를 실시

○ 매년 실시하는 하도급 서면실태조사 항목에 배타적 전속거래 관련 항목을 추가하여 업종별 실태를 파악

○ 효율성 증진과는 관계없이 시장경쟁을 제한하려는 목적의 부당한 배타적 거래에 대해서는 시정조치

□ 기업들이 일정금액 이상의 물품구매나 공사를 하는 경우 원칙적으로 경쟁입찰에 부치도록 유도

○ 우수기업에 대한 실태조사 면제, 범위반시 제재수준 감경 등 인센티브 부여

거래행태의 개선

1. 부당한 기술탈취 방지

【 현황 및 문제점 】

- 대기업은 중소기업이 개발한 제품을 납품받는 조건으로 관련 기술자료도 제출받아 경쟁회사에 넘겨 가격삭감 등에 활용
 - 특히, IT·S/W 분야의 경우 기술을 도용하는 사례도 발생하여 중소기업의 혁신노력과 성장기회를 저해하는 폐해가 클 것으로 우려
- * 구매기업은 납품업체의 도산 등에 대비한다는 명분으로 기술자료를 요구하며, 납품업체는 대기업의 요구를 수용할 수밖에 없는 상황

【 개선방안 】 기술자료 예치제도(escrow) 도입

- 우선 표준하도급계약서에 escrow 조항을 규정하여 실시를 적극 권장
 - 구매 대기업이 기술자료를 요구하는 경우 기술자료를 직접 제공하는 대신 은행 등 제3의 기관에 예치
 - * escrow제는 미국·유럽·일본 등 각국에서 기업간 계약을 통하여 많이 활용되고 있으며, 기술자료 전문예치기관도 다수
 - 구매 대기업은 기술자료의 진정성 여부를 확인하는 데 필요한 범위에서만 예치기관 내에서 자료를 열람
 - 구매 대기업에 대한 기술자료의 제공은 兩당사자가 미리 합의한 요건(납품업체의 도산 등)이 충족되는 경우에 한정
- 표준하도급계약서 규정만으로 escrow제 실시가 미진한 경우에는 그 활용을 적극 유도하기 위하여 하도급법에 반영 추진

2. 불공정한 하도급거래 조건 시정

【 현황 및 문제점 】

□ 원사업자는 계약체결시 월등한 협상력을 바탕으로 수급업체에게 일방적으로 불리한 각종 부당한 거래조건을 설정

○ 정규계약서 이면에 ‘특약조항’ 형태로 추가

< 주요 특약조항 사례 >

- 계약사항에 관하여 ‘갑’(원사업자)과 ‘을’(수급사업자)간에 이견이 발생할 경우 ‘갑’측의 조정안에 따름
- 도면누락 부분이 발생할 경우 발주처에서 원하는 대로 시공하되 대금변동은 불가하고, 단가상승에 따른 대금 추가인상도 불인정
- 안전사고·민원 발생에 대한 모든 민·형사상의 책임을 ‘을’이 부담

○ 사전에 고지되지 않은 추가비용이 소요되는 사항을 대금 증액 없이 계약체결 단계에서 일방적으로 추가

□ 계약당시 예상치 못한 상황이 발생하거나 계약이행과정에서 사정이 변한 경우 각종 부담을 수급업체에게 전가

○ 작업물량의 증가, 원사업자의 귀책사유로 인한 공기지연 등에 따른 추가비용 부담을 하도급업체에게 전가

○ 산재발생시 법적으로 원사업자가 부담하여야 할 비용도 하도급업체에게 전가

○ 구두로 일을 진행시킨 후, 계약이행과정 중간에 계약서를 작성하면서 구매수량을 축소하거나 계약진행을 보류 등

【 개선방안 】

- 기존 하도급법 규정으로 규율되지 않았던 부당한 사항에 대해서는 법적용대상에 포함되도록 동법을 개정(개정 하도급법 '05. 3. 31 공포, '05. 7. 1 시행)
 - 산재처리비용·고용보험료 등 원사업자가 부담하여야 하는 법정비용을 수급업체에게 전가하는 행위
 - 자재가격 하락, 원사업자의 경영적자·판매가격 인하 등 불합리한 이유로 하도급대금을 감액하는 행위 등

- 하도급대금 부당결정·부당감액에 관한 구체적 행위유형을 ‘하도급거래공정화지침’에 추가 명시하여 예방효과 제고
 - 현장설명회 등 사전에 제시되지 않은 추가비용이 소요되는 거래조건을 대금증액 없이 계약서에 일방적으로 추가하는 행위
 - 예상치 못한 공사물량 등의 증대에도 대금조정을 인정하지 않거나, 추가비용을 귀책여부와 관계없이 수급업체가 부담토록 하는 행위 등

- 법률이나 지침에 새롭게 규정될 내용은 표준하도급계약서에도 추가로 반영
 - 표준하도급계약서 사용 기업에 대해서는 실태조사 면제 등 인센티브를 부여하여 사용 확대를 유도

- 규모가 작은 원사업자들이 오히려 불공정한 조건을 설정하는 경우가 많은 점을 감안, 하도급법 적용대상을 확대
 - 시행령을 개정하여 법적용 대상 연간 매출액 기준의 하향조정을 추진(현행 : 제조업 20억원, 건설업 30억원 이상)

3. 가맹점 보호장치 강화

【 현황 및 문제점 】

□ 가맹사업은 소자본으로 가맹본부의 브랜드와 노하우를 이용하여 쉽게 창업할 수 있어 퇴직자 등이 많이 참여

* 가맹점사업자 12만여개, 가맹본부 1,600여개, 종사자수 57만여명

□ 가맹본부의 정보 미제공이나 허위·과장 정보제공으로 인하여 잘못 판단·진입한 가맹점의 조기폐점 사례 빈발

* 사업기간이 평균 3년 미만에 불과 (미국 : 15년)

○ 가맹사업은 당해사업에만 유용한 특유의 투자 때문에 상당기간 사업을 영위하지 않으면 가맹점에 큰 손해

【 개선방안 】

□ 가맹사업 희망자가 ‘잘 알고 결정(Informed Choice)’할 수 있도록 정보제공 기능을 강화

○ 일정규모 이상인 가맹본부는 가맹사업 희망자에게 사전에 정보를 제공토록 의무화 (연내 가맹사업거래법 개정안 마련 추진)

* 현행 : 가맹사업희망자가 서면으로 정보제공을 신청하는 경우에만 제공 (정보제공 신청 자체를 못하도록 가맹본부가 압력을 행사)

○ 정보공개서 표준양식을 마련하여 보급하되, 비중이 높은 외식업(43%) 분야부터 우선적으로 추진

○ 공정위가 운영하는 인터넷 홈페이지에 가맹사업 전담 사이트를 구축하여 가맹사업에 필요한 다양한 정보를 제공

* 관련 법령내용, 피해사례 유형, 가맹사업 창업에 유용한 정보 등

4. 대형 유통업체와 납품업체간 거래관계 개선

【 현황 및 문제점 】

- 대형 유통업체의 불공정행위를 규율하기 위하여 현재 ‘대규모 소매점업고시’를 운영중이나, **공정한 거래관행은 미정착**
 - 납품업체는 보복이 두려워 신고를 기피하므로 규율에 애로
 - * 6,000여개 납품업체를 대상으로 한 공정위의 설문조사('04. 5월) 결과 ‘대형유통업체의 불공정거래행위를 경험’하고 있다는 응답비율이 증가 : ('02년) 26% → ('04년) 44%
- 반면, 동 고시 중 일부 내용은 현실성이 적어 유통업체의 **영업에 불편을 초래하는 사례도 발생**

【 개선방안 】

- **유통현실의 변화를 반영하여 대형 유통업체와 납품업체간에 건전한 협력관계가 조성될 수 있도록 ‘고시’를 개정**
 - 교섭력이 충분한 납품업체(공급독점적 납품업체 등)와 대형 유통업체간의 거래에 대해서는 ‘고시’ 적용을 배제
 - 인적 서비스가 필요한 상품(고객과의 대면판매 상품 등)의 경우는 납품업체로부터 직원을 파견받을 수 있도록 허용
- 대형 유통업체의 불공정행위에 관한 신고가 적극적으로 이루어질 수 있도록 **신고포상금제 도입**(‘05. 4. 1부터 시행)
- 납품·입점업체들을 대상으로 **간담회 및 설문조사**를 실시하여 업계의 애로사항 등을 파악하고 정책 수립시 반영

구제조치의 실효성 제고

【 현황 및 문제점 】

- 공정거래 관련법상의 현행 구제조치(시정명령·과징금·형벌)는 불공정행위로 인한 피해자의 실질적인 권리구제에는 미흡
 - 피해자가 손해를 배상받기 위해서는 궁극적으로 법원에 訴를 제기하여야 하며, 이 경우 많은 시간·비용이 소요
 - 과징금은 피해자에게 돌아가야 할 금전이 국고에 귀속되고 불공정거래행위에 대한 형벌부과는 본질적으로 부적합
- 시장경쟁에 미치는 영향이 작은 사적분쟁 성격의 사건도 공정위가 직접 조사·처리하면서 행정력 소모가 과다

【 개선방안 】

- 사적분쟁 성격의 사건은 우선적으로 당사자들이 자율적으로 분쟁을 해결할 수 있도록 조정(알선) 전치주의를 도입
 - 신고사건은 물론, 공정위가 실태조사 등을 통해 불공정행위를 적극적으로 찾아내어 직권으로 조정절차에 회부
 - 공정거래 관련법에 직접 위반되지 않는 경우도 불공정 사례는 적극적으로 알선절차에 회부하여 피해를 구제
- 조정·알선절차를 담당하는 분쟁조정기구를 확대
 - 우선 하도급분쟁조정협의회 등 기존의 기구를 활용하되, 중장기적으로 별도의 공적기구를 신설하는 방안도 검토

IV. 과제별 추진계획

문제점	세부과제	조치방안	추진일정
1. 부당한 가격 결정 구조·절차	① 가격결정 절차에 관한 바람직한 모델 마련	○ 모델마련 주체 결정 ○ 모델 마련·제시	• '05. 4분기 • '05. 4분기
	② 용역을 통한 거래 관련 통계·정보 조사·발표	○ 용역업체 선정·용역의뢰 ○ 용역결과 발표 ○ 인센티브 부여 지침 마련	• '05. 2분기 • '05. 4분기 • '05. 3분기
	③ 부당한 방법에 의한 가격결정 금지	○ 하도급법 개정 ○ 하도급거래 공정화지침 개정	• '05. 3(기개정) • '05. 2분기
2. 거래기회 차단	① 배타적 전속거래 실태조사 실시	○ 실태조사 실시	• '05. 2분기
	② 경쟁입찰제 확대 유도	○ 인센티브 부여지침 마련	• '05. 3분기
3. 부당한 기술탈취	○ 기술자료 예치 제도 (escrow) 도입	○ 표준하도급계약서 개정 ○ 하도급법에 관련규정 반영 (필요한 경우 추진)	• '05. 4분기 • '06년
4. 불공정 하도급거래 조건	① 불공정한 거래조건 시정	○ 하도급법 개정 ○ 하도급거래 공정화지침 개정 ○ 표준하도급계약서 개정 ○ 표준하도급계약서 사용확대 유도(인센티브 부여지침 마련)	• '05. 3(기개정) • '05. 2분기 • '05. 4분기 • '05. 4분기
	② 하도급법적용대상 확대추진	○ 하도급법 시행령 개정시 방안 검토	• '05. 2분기
5. 가맹본부의 정보제공 미흡 및 허위·과장 정보 제공	○ 가맹본부의 정보 제공 의무화 및 정보제공 기능 강화	○ 표준정보공개서 마련 (외식업) ○ 가맹사업거래법 개정안 마련 ○ '가맹사업종합홈페이지' 구축 (용역사업자 선정·용역의뢰)	• '05. 2분기 • '05. 4분기 • '05. 3분기 (2분기)
6. 유통업체의 반복적 불공정행위	○ 규제 내용 및 방법의 현실화	○ 대규모소매점업고시 개정 ○ 신고포상금제시행 ○ 납품업체 대표 간담회 및 설문조사 실시	• '05. 2분기 • '05. 4(기시행) • '05 상·하반기 (각 1회)
7. 구제조치	○ 구제조치의 실효성 제고	○ 조정전치주의 도입 ○ 조정직권회부제 도입 ○ 분쟁조정기구 창설	• 중장기적 관점에서 추진

계약체결절차 모델 주요골격 예시

	권장사항 (Do's)	지양할 사항 (Don'ts)
계약 체결 절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반경쟁을 원칙으로 하고, 일정금액 이상의 계약은 전자 입찰 또는 경쟁입찰에 의거 ○ 입찰전 입찰내역서 비치·배포 및 필요시 현장설명회 개최 ○ 성능심사가 필요한 계약의 경우, 先성능 심사 실시후 통과한 업체만을 대상으로 가격입찰 실시 ○ 기술자료 예치제도(Escrow)의 시행 ○ 표준하도급계약서의 사용 ○ 계약체결과정에서의 변호사 참여 보장 및 권장 ○ 생산소요기일을 감안한 적정 납품기한 설정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가격이나 거래조건이 더 나쁜데도 수의계약 등을 통해 계열회사와 거래 ○ 현장설명서의 계약조건을 정당한 이유 없이 사후변경 ○ 최저가 입찰제에 있어 모든 응찰업체를 대상으로 가격입찰후 성능심사 실시 ○ 영업비밀에 속하는 기술 및 원가산정자료의 요구 ○ 표준하도급계약서 외에 일방적인 내용의 특약조항 추가 ○ 계약체결과정에서 법률자문 거부 ○ 정당한 이유 없이 경쟁업체와의 거래를 금지
가격 결정 절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 납품가격 결정시 납품업체의 해외판매가격 등 다른 가격조건을 충분히 고려 ○ 납품업체의 원가상승요인을 충분히 고려 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최저가 입찰제에 있어 낙찰자를 대상으로 추가 가격인하협상 실시 ○ 정당한 근거 없이 일률적·일방적으로 단가인하