
SI(System Integration)산업에 있어서 불공정 하도급거래 관행의 개선

김 순 중 | 공정거래위원회 조사기획과장

1. SI산업의 현황 및 특성

SI산업은 Hard Ware, 패키지 Soft Ware, 콘텐츠, 데이터 베이스, 시스템설계, 교육, 컨설팅 등을 유기적으로 결합하여 정보시스템을 구축 운영하는 산업으로서, 정부, 기업 등이 수행하는 구매, 생산, 판매, 고객관리 및 재무 등에 관한 업무를 전자적으로 처리하는 정보시스템을 구축하는 산업이다. 이러한 SI산업이 포함된 SW(Soft Ware)산업은 전체 산업구조를 지식기반 중심의 첨단 산업구조로 변모시키는 중추적 역할을 담당하고 있는 고부가가치의 산업이다.

2003년 12월 현재 제조업의 부가가치가 27.4%, 기타 서비스가 50.1%인데 반해 SW산업은 62.7%를 차지하고 있고(정보통신정책연구원), 고용계수도 매출 10억원당 제조업이 0.6명, 통신산업이 2.5명이고 SW산업은 6.2명으로 가장 높다(2003년도 한국은행통계). 2003년 현재 SI산업의 시장규모는 11.5조원에 달하며, 기업들의 IT(Information Technology) 투자 및 아웃소싱 확대 등으로 2007년까지 연평균 13.4% 성장이 예상되어 15.4조원에 이를 전망이다(한국소프트웨어진흥원). SI산업의 수요측면에서는 2002년 기준으로 공공 부문이 27.6%, 금융 부문 20.2%, 제조업 부문 19.6%, 유통서비스 부문 18.9%, 통신 부문 13.7%를 차지하고 있다(정보통신정책연구원).

SI산업의 구조적 특징으로는 대형 SI업체 위주의 사업구조와 대기업과 중소기업 간의 하도급구조를 들 수 있다. 정부와 공공부문 발주의 경우 가격경쟁력이 높은 대형 SI업체가 시장을 거의 독점하고 있고, 민간 대기업의 발주의 경우도 계열 SI업체들이 독점하고 있어 중소기업체들의 진입기회가 사실상 차단되고, 중소기업체들은 하도급업체로 전락하게 되는 산업구조를 가지고 있다.

■ 상위 3사 SI업체의 점유율 ■

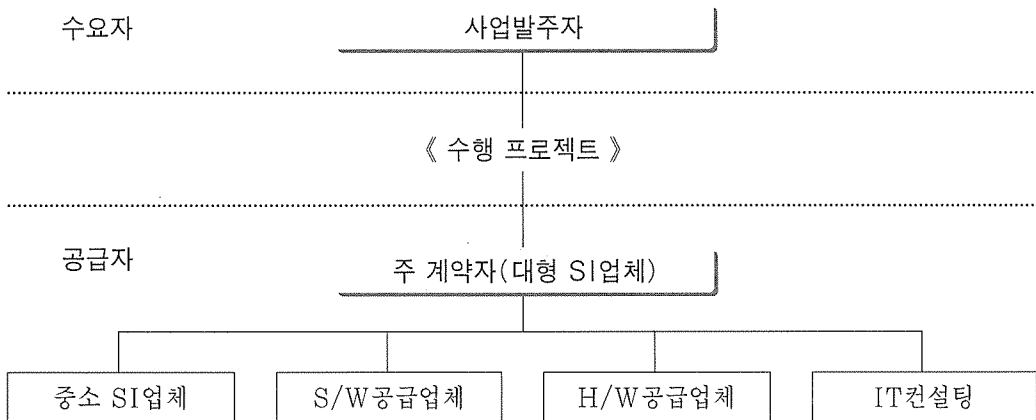
(단위: %)

회사명	전체 시장점유율	그룹의존도	공공부문점유율
삼성 SDS	22.1	62	40.1
LG CNS	15.3	44	31.1
SK C&C	14.3	74	5.7

※ 자료 : 한국소프트웨어진흥원 "IT 서비스산업 육성을 위한 정책보고서"
 2002년도 기준 : 전체시장 점유율 및 그룹의존도
 00~02년도 기준 : 공공부문 수주총액

대형 SI업체와 중소기업 간의 하도급구조는 입찰에 필요한 제안서 작성 및 부문별 실제작업은 하도급업체가 수행하고, SI업체는 주로 영업 및 PM(Project Management)을 수행하는 구조로 되었다. 시스템 개발, 컨설팅, SW 개발 등을 한꺼번에 제공할 수 있는 사업자는 거의 없으므로 각 요소별 업체들이 다양한 형태로 협력하고 있는 것이다.

■ SI산업의 업무흐름도 ■



2. 중소 SW업체의 설문조사 결과

공정거래위원회는 SI산업에 종사하고 있는 149개 업체에게 2005. 4. 25~2005. 5. 20. 사이에 SI산업에 있어서 느끼고 있는 문제점에 관하여 설문조사를 실시하였다.

그 결과 66개 업체가 하도급계약 체결전 하도급업체의 작업투입 요구를, 65개 업체가 계열 SI업체를 통한 거래 요구를 들었고, 54개 업체가 최저가 응찰자로 선정된 이후 가격 추가삭감 요구를, 52개 업체가 진행중 발생비용의 부당전가를 들었다.

■ 149개 업체 설문문항별 답변내역 ■

(단위: %, 업체수)

설문항목	응답 업체	비율	총응답 업체수
계약체결전에 중소기업에 작업투입 요구	66	44.3	149
계열 SI업체를 통한 거래 요구	65	43.6	149
대기업 발주시 중소기업이 최저가 응찰자로 선정된 이후 가격삭감 추가 요구	54	36.2	149
진행중 발생비용의 부당전가	52	34.9	149
대금 및 지연이자 등 미지급	46	30.9	149
검수결과 적시 미통지	44	29.5	149
선급금 적시 미지급	41	27.5	149
계약시 중소기업에 불리한 특약조항 설정	38	25.5	149
대기업 지명사업자와의 거래 요구	37	24.8	149
대기업의 계열사 및 비계열사간 차별	37	24.8	149
경쟁입찰시 입찰중소업체의 견적서 등을 다른 입찰중소업체에 넘겨 가격경쟁을 부추김	36	24.2	149
대기업의 전속적 거래 요구	26	17.4	149
대기업의 기술자료 요구	21	14.1	149
대기업이 중소기업 임금인상 또는 중소기업의 순이익규모를 기초로 납품단가 인하 요구	16	10.7	149
대기업 입찰담합 및 불참강요로 인해 입찰참여를 못함	15	10.1	149

3. SI업체의 불공정 하도급 조사 및 시정조치

공정거래위원회는 설문조사를 실시함과 동시에 삼성 SDS 등 9개 대형 SI업체(삼성SDS, LG CNS, SK C&C, 오토에버시스템즈, 포스데이타, 한전 KDN, 현대정보기술, 대우정보

시스템, 쌍용정보통신)의 불공정 하도급거래행위를 2005. 4. 21부터 2005. 5. 19까지 조사하였다.

조사결과 하도급계약의 사전 서면 미교부, 하도급계약의 임의취소, 하도급대금의 부당감액, 하도급대금 등의 미지급의 불공정 하도급거래를 한 것으로 파악되었다.

가. 하도급계약의 사전 서면 미교부

하도급거래공정화에관한법(이하 '하도급법'이라 함) 제3조는 원사업자는 수급사업자에게 일정한 사항을 기재한 서면을 사전에 교부하도록 의무화하고 있지만, 9개 대형 SI업체들은 2003. 1~2005. 3 기간중 1,841개 중소기업체와 7,106건에 대해 하도급업무를 착수한 이후에 계약서를 교부하였다. 이 중에서 입찰제안 단계에서 LG CNS 등 8개 대형 SI업체들이 자신들이 입찰하기 위한 목적으로 중소기업체에 제안서 작성을 위탁하고도 사전에 계약서를 교부하지 않은 사례도 42건을 적발하였다. 이러한 입찰 제안 단계에서의 업무수행도 명백히 하도급계약임에도 불구하고, SI업계에서는 중소기업체들의 마케팅 일환으로 여겨 대가를 지불하여야 하는 하도급계약임을 알고 있는 경우가 드물었다.

공정거래위원회는 9개 SI업체에게 앞으로는 소프트웨어 개발 및 제안서 작성을 위탁할 때에는 사전에 일정한 사항을 기재한 계약서를 교부하도록 시정명령 하였다.

나. 하도급계약의 임의 취소

삼성 SDS는 '04. 5월 얼라이언스시스템(주)에게 대구은행 "BPR(은행전산화)시스템 이미지엔진 소프트웨어 개발"을 구두로 제조위탁한 후 '04. 8월 수급사업자의 귀책사유가 없는데도 불구하고, 수급사업자에 대하여 제조위탁을 임의로 취소하였다.

공정거래위원회는 삼성 SDS에서 수급사업자 귀책사유가 없는 경우에는 제조위탁을 임의로 취소하지 않도록 시정명령 하였다.

다. 하도급대금 부당감액

삼성 SDS는 '04. 9월 (주)이글루시큐리티에 정통부 "통합보안관계서버 구축" 작업을 위탁하면서 하도급금액을 최종 합의했음에도 정당한 이유 없이 '04. 11월 부당하게 하도급대금을 감액(△48,180천원)하였다.

SK C&C는 '02. 12월 "부산동의의료원 및 동국대 경주병원의 PACS(의료영상저장전송시

스팀) 유지보수사업"을 (주)엠디솔루션즈에 위탁하였으나, 수급사업자에게 귀책사유가 없음에도 엠디솔루션즈에 지급해야 할 금액을 부당하게 감액(△117,198천원)하였다.

대우정보시스템은 '03. 4월 (주)동일하이테크에게 "대우자동차 BOXHILL(저장장치의 일종) 유지보수"를 위탁하였으나, 발주자로부터 대금을 지급받지 못했다는 이유로 동일하이테크에 지급해야 할 하도급대금을 부당하게 감액(△5,672천원)하였다.

공정거래위원회는 해당업체들이 조사기간중에 감액한 하도급대금 등을 수급사업자에게 지급함으로써 당해 위반행위를 스스로 시정한 점을 감안하여 경고조치하였다.

라. 하도급대금 등의 미지급행위

'03. 1~ '05. 3 기간중 LG CNS 등 8개 대형 SI업체들이 208개 중소기업체 296건에 대해 총 571,600천원의 하도급대금과 지연이자를 미지급하였고, 삼성 SDS 등 8개 대형 SI업체들이 118개 중소기업체 185건에 대해 총 72,186천원의 선급금 지연이자를 미지급하였다.

이러한 미지급 하도급대금 등도 조사기간중 수급사업자에게 지급함으로써 당해 위반행위를 스스로 시정한 점을 감안하여 경고조치하였다.

4. SI산업에 있어서 제도개선

금번 조사과정에서 범위반 사항 이외에도 전반적인 제도개선이 필요한 사항이 지적되었다.

첫째, SI업체들의 제안서 작성에 중소기업들이 참여할 경우에는 하도급계약을 체결하지 않는 것이 관행으로 되고 있었다.

이러한 것을 제도적으로 방지하기 위해 9개 SI업체들에게 반드시 하도급계약을 체결하도록 시정명령을 함과 동시에 이러한 사항을 한국소프트웨어산업협회와 한국전산업협동조합에 통보하여 제안서 작성에 대한 하도급계약 체결의 제도개선이 이루어지도록 하였다.

둘째, 인력파견계약과 하도급계약을 구분하여 계약체결을 하도록 제도개선 하였다.

SI업체와 중소기업체간 계약의 내용이 단순 인력공급인 경우에도 하도급계약과 같이 지체상금, 하자이행보증 등의 각종 의무를 부담하도록 계약을 체결하는 경우가 많아 하도급업체가 피해를 보는 경우가 많았다. 이를 개선하기 위해 「소프트웨어사업표준하도급계약서」 개정안에 '본 계약은 인력파견계약에는 적용이 되지 않는다' 는 내용을 추가하였다.

또한 수급사업자에게 제조 등의 위탁을 하지 않고 단순히 인력공급만을 받는 것은 하도급계약이 아니므로 하도급계약을 체결하지 않도록 관련업계(한국소프트웨어산업협회, 한국전산업

협동조합)에 통보하여 수급사업자의 피해를 예방토록 하였다.

셋째, 「소프트웨어사업표준하도급계약서」를 개선하였다. 현행 표준계약서('98. 11월 제정)에 하도급거래에 있어 중요한 선급금·준공금 지급, 현금결제비율 유지 등의 조항이 없으나, 표준하도급계약서를 개정하여 관련 조항을 추가하도록 하였다.

넷째, 원도급 계약과 관련하여 제안서 작성비용 보상제도 도입을 검토토록 하였다.

SI프로젝트는 첨단 기술 및 솔루션들이 집약된 형태로 수행되고 있어 제안서 작성에 상당한 인력과 비용이 투자되고 있으나, 프로젝트 입찰에서 탈락할 경우 별도의 보상제도가 존재하지 않아 제안서 작성비용은 제안한 업체가 부담하고 있다. SI업체가 제안서 작성의 상당부분을 해당솔루션을 보유한 하도급업체에 위탁하고 있어 제안서 작성비용이 발주처로부터 보상될 경우 하도급업체의 제안서 작성에 따른 비용보전이 용이하다 하겠다.

이를 위해 국가계약법령에 '제안서 보상'에 대한 근거규정 신설 및 구체적 보상대상과 기준을 검토하도록 재경부와 정통부에 협조 요청하였다.

5. 향후 SI산업의 공정한도급 정책 방안

SI산업의 특성상 하도급거래가 일반화되어 있고, 하도급거래의 공정화는 SI산업발전의 밑거름이라 할 수 있다.

금번 공정거래위원회의 시정조치로 SI산업의 고질적인 불공정거래 관행은 근절될 것으로 예상된다. 특히 제안서 작성도 하도급거래임을 명백히 하여 이로 인한 불공정한도급 거래가 사라질 것으로 기대하고 있다. 또한 하도급 대금 등의 부당감액과 미지급 등은 다른 산업에서와 같이 고착되어 있다. 따라서 공정거래위원회는 이러한 문제점들을 충분히 인식하여 SI산업에 대한 감시를 철저히 할 예정이다. 특히 시정명령을 받은 업체들이 동일한 사안에 대해 향후에도 위반행위를 할 경우에는 하도급법에 의해 고발조치 등을 함으로서 재발되는 사례를 철저히 방지토록 할 것이다. **경쟁저널**