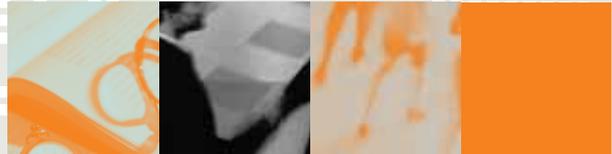




National Assembly Research Service



대·중소기업 양극화 해소를 위한 정책 현황과 개선 과제 : 중소기업 사업영역 보호와 하도급거래 공정화를 중심으로 - 경제양극화 해소를 위한 T/F -



대·중소기업 양극화 해소를 위한 정책 현황과 개선 과제

: 중소기업 사업영역 보호와 하도급거래 공정화를 중심으로

경제양극화 해소를 위한 T/F

박충렬(산업자원팀 입법조사관)

이건목(법제사법팀 입법조사관)

허 원(재정경제팀 입법조사관)

2013. 8. 1.



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

요 약

2008년에 본격화된 경제위기를 극복하는 과정에서 대기업과 중소기업 사이의 격차가 심화되고 있다는 우려가 제기되었다. 특히, 소매업이나 음식점업, 제과점업 등 전통적으로 소상공인에 의해 영위되어온 업종에 대기업이 활발하게 진출함에 따라 자영업자의 어려움이 가중되고 있다는 비판도 끊이지 않았다. 이는 결국 대기업과 중소기업 사이의 양극화가 고착화되고 있다는 진단으로 이어져, 이를 해소하기 위한 국회와 정부의 적극적인 노력이 요구되고 있다.

일반적으로 대기업과 중소기업 사이의 양극화는 수익성이나 생산성 등으로 측정되는 경영성과의 상대적 격차가 양자 사이에 확대되는 경향을 의미하는 것으로 규정할 수 있다. 본 보고서에서는 먼저 기업의 생산 활동과 경영 성과를 보여주는 여러 가지 지표를 통해 대기업과 중소기업 사이의 차이를 살펴보았다. 그 결과, 양자 사이의 격차가 확대되거나 양극화가 고착화되고 있음을 확인할 수 있었다.

대기업과 중소기업 사이의 격차, 나아가 양극화를 해소하기 위해 국회와 정부는 다양한 정책을 수립·추진하고 있다. 이 중에서도 ‘중소기업 사업영역 보호’를 위한 정책과 ‘공정거래 질서 확립’을 위한 정책이 중요한 역할을 수행하고 있다. 중소기업의 사업영역을 보호하기 위해 사업조정제도의 실효성을 강화하는 조치가 취해졌고, ‘중소기업 적합업종·품목 선정제도’가 새롭게 도입되었다. 그리고 대규모점포와 준대규모점포에 대한 규제를 도입·강화하였으며, 중소 소모성 자재 납품업체 보호를 위한 법률적인 근거를 마련하였고, 소프트웨어산업에 종사하는 중소기업의 사업영역을 보호하기 위한 조치를 취했다.

공정거래 질서 확립을 위해서는 ‘납품단가 조정협의 의무제’가 도입되고, 중소기업협동조합에게 납품단가 조정 신청권과 협의권이 부여되었다. 또한 대기업에 대해 하도급대금 감액과 기술자료의 요구를 원칙적으로 금지하고, 심각한 법 위반 행위에 대해서는 3배 범위 내에서 징벌적 손해배상 책임을 부과하도록 하였다. 그리고 대규모유통업자가 유통시장에서 자신의 우월적 지위를

납용하는 것을 방지하고, 납품업자나 매장 임차인과의 공정한 거래질서를 확립하기 위한 법적·제도적 장치를 마련하였다.

이와 같이 대기업과 중소기업 사이의 양극화 또는 격차를 해소하기 위해 관련 제도가 새롭게 도입되거나 강화되었다. 이제 이러한 조치의 효과가 현실화될 수 있도록 정부는 관련 정책을 철저하게 집행하고, 국회는 정부의 이러한 활동을 점검하고 필요한 조치를 취해야 한다. 아울러 이들 정책과 제도의 미비점을 보완하고 실효성을 제고할 수 있도록 다음과 같은 방안의 도입을 고려할 필요가 있다.

먼저 사업조정제도의 개선을 위해서는 사업조정 신청 대상이 되는 가맹점포 확대, 최종 이행명령 실행력 강화 등의 방안을 모색할 필요가 있다. 그리고 중소기업 적합업종 선정제도의 실효성을 확보하기 위해서는 대기업이 중소기업 적합업종에 진출하지 못하도록 법으로 규정하는 방안을 고려할 수 있다. 대규모점포와 준대규모점포에 대해서는 영업시간 제한 범위를 확대하는 방안, 농수산물 매출 55% 규정을 보완하는 방안 등을 충분한 시간을 두고 재검토할 필요가 있다.

한편, 하도급거래를 비롯한 거래 공정화를 위해서는 납품단가 연동제 도입을 신중하게 검토할 필요가 있으며, 법률 위반 행위에 대한 처벌을 강화하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 마지막으로 대규모유통업에서의 공정거래를 강화하기 위해서는 판매장려금 상한을 상품 매입액의 일정 비율로 명확하게 정하는 방안, 판매장려금 관련 규정 자체를 삭제하는 방안, 법률 위반한 행위 중 그 폐해가 심각한 경우에 대해서는 징벌적 손해배상제도를 적용하는 방안 등을 고려할 필요가 있다.

대·중소기업 양극화 해소 정책의 목적을 달성되기 위해서는 대기업의 동반성장 노력과 중소기업 및 소상공인의 경쟁력 강화 노력이 함께 이루어져야 한다. 대기업은 중소기업과 소상공인의 사업영역을 침해하지 않고, 중소기업체와의 거래를 공정하게 하는 토대 위에서 동반성장을 추진해야 한다. 그리고 중소기업과 소상공인은 정부나 대기업의 시혜적인 지원 없이도 살아남을 수 있는 자생력을 갖추고, 이를 토대로 대기업과의 협력과 동반성장에 적극적으로 나설 수 있어야 한다.

차 례

□ 요약

I. 들어가며 / 1

II. 대·중소기업 양극화 현황 / 6

- 1. 중소기업의 경제적 위상 6
- 2. 대·중소기업 양극화 현황 9
 - 가. 대·중소기업 생산·출하·매출 격차 10
 - 나. 대·중소기업 부가가치 생산성과 임금 격차 13
 - 다. 대·중소기업 수익성 격차 16

III. 대·중소기업 양극화 해소를 위한 정책 현황 / 25

- 1. 중소기업 사업영역 보호 강화 27
 - 가. 사업조정제도의 실효성 강화 28
 - 나. 중소기업 적합업종·품목 선정제도 도입 31
 - 다. 대규모점포와 준대규모점포에 대한 규제 34
 - 라. 중소 소모성 자재 납품업체 보호 37
 - 마. 소프트웨어산업에서의 중소기업 보호 강화 39

2. 하도급거래 공정화	43
가. 납품단가 조정 체계 개선	45
나. 자의적인 하도급대금 감액 행위 금지	47
다. 중소기업 기술보호 강화	48
라. 징벌적 손해배상제도 확대 적용	50
마. 기타 「하도급법」 개정 사항	50
바. 대규모유통업에서의 거래 공정화	52
IV. 대·중소기업 양극화 해소를 위한 정책의 보완 및 개선 과제 /	56
1. 중소기업 사업영역 보호를 위한 정책의 보완 및 개선 과제	57
가. 사업조정제도의 보완 및 개선 과제	57
나. 적합업종 선정제도의 보완 및 개선 과제	60
다. 대규모점포와 준대규모점포 규제 개선 과제	62
2. 하도급거래 공정화를 위한 정책의 보완 및 개선 과제	69
가. 납품단가 연동제 도입 검토	69
나. 「하도급법」 위반 행위에 대한 처벌 강화	70
다. 대규모유통업에서의 공정거래 강화	74
V. 나오며 /	78

□ 참고문헌

표 차례

[표 1] 전 산업 기준 중소기업 현황	7
[표 2] 제조업 기준 중소기업 현황	8
[표 3] 대기업과 중소기업의 생산지수 증가율 추이	11
[표 4] 대기업과 중소기업의 출하지수 증가율 추이	12
[표 5] 대기업과 중소기업의 매출액 증가율 추이	13
[표 6] 대기업과 중소기업의 종사자 1인당 부가가치(제조업)	13
[표 7] 대기업과 중소기업의 종사자 1인당 급여(제조업)	15
[표 8] 대·중소기업 매출액영업이익률 격차 추이(제조업)	17
[표 9] 대·중소기업 매출액영업이익률과 격차 추이(전 산업 및 비제조업)	18
[표 10] 대·중소기업 매출액세전순이익률 격차 추이(제조업)	20
[표 11] 대기업과 중소기업의 매출액세전순이익률과 격차 추이(전 산업)	21
[표 12] 대·중소기업 동반성장 추진 전략 및 정책 과제	26
[표 13] 중소기업 사업영역 보호 강화를 위한 정책 현황	41
[표 14] 하도급거래 공정화를 위한 정책 현황	54
[표 15] 중소기업 사업영역 보호 강화를 위한 보완 및 개선 과제	68
[표 16] 「하도급법」 위반행위에 대한 조치유형별 사건처리 실적	73
[표 17] 하도급거래 공정화를 위한 보완 및 개선 과제	77

그림 차례

[그림 1] 대기업과 중소기업의 생산지수 추이	10
[그림 2] 대기업과 중소기업의 출하지수 추이	12
[그림 3] 대기업 대비 중소기업의 종사자 1인당 부가가치 비율(제조업)	14
[그림 4] 대기업 대비 중소기업의 종사자 1인당 급여 비율(제조업)	15
[그림 5] 대기업과 중소기업의 매출액영업이익률 추이(제조업)	17
[그림 6] 대기업과 중소기업의 매출액세전순이익률 추이(제조업)	20
[그림 7] 중기업과 소기업의 매출액영업이익률 추이(제조업)	23
[그림 8] 중기업과 소기업의 매출액세전순이익률 추이(제조업)	24

I. 들어가며

2008년에 들어서 본격화된 미국발 글로벌 금융위기로 인한 경제위기를 극복하는 과정에서 대기업과 중소기업 사이의 격차가 확대되고 있다는 우려가 제기되었다. 대기업과 중소기업 간의 격차는 새롭게 발생한 문제가 아니라, 우리나라 경제개발 과정에서 형성되어 지속적으로 존재해 온 문제이다. 그런데 2010년 들어 대기업의 경영실적은 크게 개선된 반면 부품업체를 비롯한 중소기업의 상황은 개선되지 않자, 대기업과 중소기업 사이의 격차가 다시 주목을 받게 된 것이다.

특히, 경제위기 시에는 대기업이 중소부품업체에 고통 분담을 요구한 반면, 경제위기를 극복하는 과정에서는 그 과실(果實)을 독차지하여 중소협력업체의 어려운 상황이 개선되지 않고 있다는 문제 제기가 끊이지 않았다. 나아가 서비스업 부문에서는 전통적으로 소규모 자영업자에 의해 영위되어 오던 소매업이나 음식점업, 제과점업 등의 업종에서 대기업의 직영점포나 가맹점포가 확대됨에 따라 자영업자의 어려움이 가중되고 있다는 비판도 제기되고 있다.

소득양극화에 대한 전사회적 관심이 고조되고 있는 상황에서 주목을 받게 된 이러한 현상은 기업양극화로 지칭되었다. 일반적으로 경제 부문에서의 양극화는 대내외 환경변화와 같은 충격에 대응하는 과정에서 경제주체들이 가지고 있는 이질적 속성에 의해 경제적 성과가 양극단으로 분화되는 현상을 지칭한다.¹⁾ 이에 따라 가계라는 경제주체의 경제활동 성과라 할 수 있는 소득 부문의 양극화는 중간소득계층이 줄어들고 가계의 소득분포가 양극단으로 밀집되는 현상을 지칭하게 된다. 하지만 기업양극화는 이와 같은 방식으로 규정하기 곤란하다. 기업양극화는 전체 기업의 수익분포가 양극단으로 밀집되는 현상을 의미하는 것이 아니라, 대기업과 중소기업 사이의 격차가 확대되는 현상

1) 주현·조덕희, 『대·중소기업 양극화의 현황 및 정책과제』, 산업연구원, 2006, pp.25~33.

을 가리키는 용어이기 때문이다. 따라서 소득양극화에 대응하는 개념으로서 기업양극화를 사용하는 것은 적절하지 않으며, ‘대·중소기업 격차 확대’가 더 정확한 표현이라고 할 수 있다.

경제주체들의 경제활동 성과가 양극단으로 분화되는 현상을 경제양극화라고 한다면, 기업양극화는 일정한 기준에 따라 분류된 기업군(群) 사이에 수익성이나 생산성 등으로 측정되는 경영성과의 상대적 격차가 확대되는 경향을 의미하는 것으로 규정할 수 있다. 따라서 기업양극화는 기업을 분류하는 기준에 따라 다양하게 나타날 수 있는데, 우리가 주목하고자 하는 것은 기업규모에 따른 분류, 즉 대기업과 중소기업 사이의 양극화이다. 우리의 관심사는 경제위기를 극복하는 과정에서 확대되고 있는 대기업과 중소기업 사이의 경제적 성과의 격차인 것이며, 이를 ‘대·중소기업 양극화’로 부르하고자 한다.

물론 기업의 규모와 경제적 성과 사이의 직접적인 연관관계가 존재한다고 할 수 없다. 대기업 중에서도 경제적 성과가 좋지 않은 기업이 존재하고, 탁월한 경제적 성과를 보여주는 중소기업도 존재한다. 하지만 전체적으로 보아 대기업의 경제적 성과가 언제나 중소기업의 그것보다 더 크고, 이러한 격차가 해소되지 않고 오히려 확대되고 있다면, 이의 원인을 분석하고 대책을 마련할 필요가 있다. 더구나 99%의 기업이 중소기업이고, 88% 정도의 임금노동자가 중소기업에 종사하고 있는 현실을 고려할 때, 대·중소기업 양극화 해소는 정부의 중요한 정책적 과제 중의 하나이다.

한편, 여기에서 주목해야 하는 것은 ‘격차가 확대되는 경향’을 양극화라고 규정할 때, 단순히 큰 격차가 난다는 것만으로 양극화가 존재한다고 말할 수는 없다는 것이다. 본 보고서에서는 먼저 기업의 생산 활동과 경영 성과를 보여주는 여러 가지 지표의 추이를 살펴봄으로써 대기업과 중소기업 사이의 격차가 확대되어 양자 사이의 양극화가 실제로 진행되고 있는지 검토한다.

대기업과 중소기업 사이의 격차, 나아가 양극화의 원인으로는 다양한 요

인이 지적될 수 있다. 유형자산의 격차, 연구·개발 역량의 격차, 교섭력의 격차 등으로 설명될 수 있는 측면이 있으며, 이외에도 내수경기와 수출경기의 차이, 업종 간 성장성의 차이, 경제의 글로벌화 경향, 경제위기에 따른 구조조정 영향 등도 주요한 설명변수가 될 수 있다. 또한 기업의 슬림화 추세, 중소기업의 영세화 경향, 중견기업의 미발달 등도 양극화의 원인으로 지적되고 있다.²⁾

이러한 요인들에 주목하여 제시할 수 있는 해결책의 기본 방향은 중소기업의 발전과 성장을 촉진하여 대기업과의 격차를 줄일 수 있도록 하는 것이다. 중소기업청을 중심으로 추진되고 있는 다양한 중소기업 지원 시책이 바로 이러한 목적을 달성하기 위한 것이라고 할 수 있다. 중소기업과 함께 발전·성장하기 위한 대기업의 노력에 대해 인센티브를 제공하는 방식으로 운영되고 있는, 지식경제부(현 산업통상자원부³⁾)의 대·중소기업 동반성장 지원 정책도 이러한 범주에 포함시킬 수 있다.

한편, 중소기업에 대한 지원, 대·중소기업 동반성장에 대한 지원 등을 통해서 해결할 수 없는 원인도 존재한다. 전통적으로 중소기업이나 소상공인이 영위하던 업종에 대기업이 활발하게 진출하는 것과 대기업의 중소기업에 대한 불공정 거래행위, 특히 하도급거래와 관련된 불공정 거래행위가 그것이다. 우리가 이 두 가지 요인을 주목하는 이유는 국회와 정부가 이 부문에서 정책적으로 해결할 수 있는 여지가 크기 때문이다. 그리고 중소기업 사업영역이 적절하게 보장되지 않고, 하도급거래의 공정화가 이루어지지 않는다면 중소기업 경쟁력 강화나 대기업의 중소기업 지원 독려 등을 위한 정책들은 그

2) 주현·조덕희, 『대·중소기업 양극화의 현황 및 정책과제』, 산업연구원, 2006, p.64.

3) 정부조직개편에 따라 지식경제부가 산업통상자원부로 바뀌었는데, 본 보고서에서 다루는 정책의 대부분이 지식경제부 시기에 이루어진 것이기 때문에 지식경제부 명칭을 그대로 사용하였다. 다만, 명칭 변경 이후에 취해진 조치의 경우에 한해 산업통상자원부로 표기하였다.

효과가 반감될 수밖에 없다는 것도 중요한 이유이다.

정부가 대·중소기업 양극화 문제를 해결하기 위해 2010년 9월에 마련한 ‘대·중소기업 동반성장 추진대책’에도 ‘공정거래 질서의 확립’과 ‘중소기업 사업영역의 보호’가 4대 전략 중 첫 번째와 두 번째 전략으로 선정되었다. 이 두 가지 전략을 추진하기 위해서는 법률에 의해 관련 제도를 마련하고 개선하여야 한다. 법적·제도적 강제성이 없이 추진되는 중소기업 경쟁력 제고 지원 정책이나 동반성장 전략 확산 정책들과는 달리, 이러한 제도들은 대·중소기업 격차 해소 효과가 크다. 따라서 본 보고서에는 중소기업 사업영역 보호와 공정거래 질서 확립을 중심으로 대·중소기업 양극화 해소를 위한 국회의 입법 활동과 정부 정책의 현황을 살펴볼 것이다.

이를 위해 먼저 II장에서 기업의 성과를 보여주는 몇 가지 지표를 통해 대·중소기업 양극화 현황을 검토한다. 그리고 III장에서는 2010년 하반기부터 본격적으로 추진되어온 중소기업 사업영역 보호 강화와 하도급거래 공정화를 위한 정책 현황을 살펴본다. 중소기업의 사업영역을 보호하기 위해 ‘중소기업 적합업종·품목 선정제도’가 새롭게 시행되었으며, 이와 함께 사업조정제도의 실효성을 높이기 위한 노력들도 이루어졌다. 나아가 대규모점포와 준대규모점포에 대한 규제를 통해 전통시장과 소상공인들의 사업영역을 보호하려는 정책이 추진되었으며, 중소 소모성 자재 납품업체와 소프트웨어산업에 종사하는 중소기업을 보호하기 위한 법률 개정이 이루어졌다. 한편, 공정거래 질서를 확립하기 위한 정책은 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 「하도급법」)의 개정과 「대규모유통업에서의 거래공정화에 관한 법률」(이하 「대규모유통업법」)의 제정을 통해 이루어졌다.

이러한 제도 개선의 효과가 현실화될 수 있도록 정부는 관련 정책을 철저하게 집행하고, 법령의 제재규정을 엄격하게 적용해야 한다. 또한 국회는 정부

의 이러한 활동을 독려하고 제도적 개선 대책을 적극적으로 마련하여 입법화할 필요가 있다. 따라서 IV장에서 대기업과 중소기업 사이의 격차 해소를 목표로 도입된 제도의 실효성을 확보하고 효과를 제고할 수 있는 방안을 살펴본다. 먼저 중소기업 사업영역 보호를 위한 제도나 정책의 개선 과제를 검토하고, 하도급거래 공정화를 위해 개선해야 할 사항들과 추가적으로 고려해야 할 사항들을 점검한다. 마지막으로 V장에서는 이상의 논의를 정리한다.

II. 대·중소기업 양극화 현황

1. 중소기업의 경제적 위상

[표 1]에서 보는 바와 같이, 2010년 현재 모든 산업에서 중소기업으로 분류되는 사업체 수는 312만 2,332개로 전체 사업체의 99.9%를 차지하고 있다.⁴⁾ 사업체 수 기준 연도별 중소기업의 비중 추이를 살펴보면, 2000년까지 중소기업의 비중은 99.3%에 미치지 못했는데, 2001년 99.7%로 증가하였고,⁵⁾ 2005년 이후부터는 99.9%를 유지하고 있다.

2010년 중소기업에 종사하는 노동자는 모두 1,226만 2,535명으로 전체 종사자 수의 86.8%를 차지하고 있다. 종사자 수 기준 중소기업의 비중은 2001년에 전년 대비 3.8%p 증가한 84.4%를 기록한 후 추세적으로 증가하여 2007년 88.4%로 최대치에 달하였다. 이후 2008년과 2009년 87.7%를 유지하였으나, 2010년 86.8%로 감소한 것이다.

한편, 중소기업 중에서도 그 규모가 작은 소상공인⁶⁾이 전체 사업체 수의

- 4) 중소기업중앙회가 발간하고 있는 중소기업 현황 자료는 통계청의 『전국 사업체 조사』를 토대로 하는데, 이는 기업체가 아니라 사업체를 조사 단위로 하고 있다. 통계청의 통계설명자료에 따르면, 사업체는 일정한 물리적 장소에서 재화의 생산·판매·서비스 제공 등 경제활동을 독립적으로 수행하고 있는 모든 경영단위를 말한다. 반면 기업체는 동일한 자원에 의해 소유되고 통제되는 제도적 또는 법적 단위로서 하나 이상의 사업체로 구성될 수 있다는 점에서 사업체와 다르다. 따라서 엄밀하게는 기업체를 단위로 중소기업 현황을 파악해야 하지만, 가용자료의 한계로 인해 사업체를 기준으로 할 수밖에 없다.
- 5) 이러한 증가는 당시 「중소기업기본법」상의 중소기업 범위 기준이 확대된 것에 기인한 바가 크다.
- 6) 소상공인은 「소기업 및 소상공인지원을 위한 특별조치법」에 따라 주된 사업에 종사하는 상시근로자가 광업·제조업·건설업 및 운수업의 경우에는 10인 미만, 이외의 업종의 경우에는 5인 미만인 사업자를 말한다.

87.9%(274만 8,808개), 종사자 수의 37.7%(533만 3,561명)를 차지하고 있다 (2010년 기준). 따라서 소상공인을 제외한 중소기업은 전체 사업체 수의 12%에 불과한데, 이들은 전체 종사자의 49.1%를 고용하고 있다.

[표 1] 전 산업 기준 중소기업 현황

(단위: 개, 명, %)

구 분		1994	1998	2001	2005	2007	2010
사업체	중소기업	2,365,318	2,605,224	2,649,691	2,863,583	2,974,185	3,122,332
	비중	99.3	99.3	99.7	99.9	99.9	99.9
	소상공인	2,152,052	2,404,633	2,362,694	2,526,888	2,612,222	2,748,808
	비중	90.3	91.7	88.9	88.1	87.8	87.9
종사자	중소기업	7,677,089	7,672,392	9,176,237	10,449,182	11,149,134	12,262,535
	비중	75.1	77.7	84.4	87.8	88.4	86.8
	소상공인	4,080,360	4,465,914	4,574,750	4,882,670	5,102,578	5,333,561
	비중	39.9	45.2	42.1	41.0	40.5	37.7

자료: 중소기업중앙회, 『2012년 중소기업 현황』, 2012. 12.

그런데 관련 통계의 미비로 사업체 수와 종사자 수 이외의 통계 자료, 예컨대 생산액이나 출하액, 부가가치액을 기준으로 한 중소기업의 비중은 산업 전체를 대상으로 확인할 수 없다. 하지만 제조업 부문에만 한정시키면 사업체 수나 종사자 수 이외의 자료를 통해서도 중소기업의 비중을 확인할 수 있다. 2010년 현재 사업체 수 기준으로 전체 중소기업의 10.4%(종사자 수 기준으로는 22.3%)가 제조업 부문에 종사하고 있는데, 이 부문에서의 중소기업 현황은 아래 [표 2]에서 보는 바와 같다.7)8)

[표 2] 제조업 기준 중소기업 현황

(단위: 개, 명, %)

구 분	1990	2000	2007	2008	2009	2010
사업체 수(개)	67,679	97,379	118,506	111,957	111,126	112,897
비중	98.3	99.3	99.5	99.5	99.5	99.5
종사자 수(명)	1,864,189	1,962,908	2,199,802	2,134,699	2,150,451	2,289,339
비중	61.7	74.0	76.9	76.3	76.8	77.1
생산액(억 원)	757,130	2,675,619	4,816,054	5,420,197	5,558,547	6,514,106
비중	42.7	47.4	48.7	46.4	47.5	47.0
출하액(억 원)	746,341	2,648,706	4,456,224	5,022,309	5,554,055	6,476,776
비중	42.6	47.3	47.1	45.0	47.5	47.0
부가가치(억 원)	314,318	1,101,508	1,746,770	1,895,164	1,981,962	2,157,359
비중	44.3	50.2	50.6	49.2	50.5	47.4

주: 1990년의 수치는 광업 부문을 포함하고 있음.

자료: 중소기업중앙회, 『2012년 중소기업 현황』, 2012. 12.

먼저 제조업 부문에 종사하는 중소기업은 11만 2,897개로 제조업 부문 전체 사업체의 99.5%를 차지하고 있는데, 산업 전체의 경우보다 0.4%p 작다. 그리고 제조업 부문의 중소기업에 종사하는 노동자는 모두 228만 9,339명으로

- 7) 중소기업의 산업별 분포를 살펴보면, 사업체 수 기준으로 거의 절반에 가까운 중소기업이 도매 및 소매업(27.9%)과 숙박 및 음식점업(20.3%)에 종사하고 있으며, 운수업(11.0%), 제조업(10.4%), 수리 및 기타 개인서비스업(9.1%) 등에 많이 종사하고 있음을 알 수 있다. 한편, 종사자 수 기준으로 살펴보면, 제조업(22.3%), 도매 및 소매업(20.1%), 숙박 및 음식점업(14.1%) 등의 비중이 상대적으로 큰 것으로 나타났다.
- 8) 통계청의 『광업·제조업조사』(2010년의 경우는 『경제총조사(광업·제조업 부문)』)를 재편·가공한 자료를 중소기업중앙회가 발간하고 있기 때문에 제조업 부문의 중소기업 현황은 파악할 수 있으나, 다른 산업에 종사하는 중소기업의 구체적인 현황은 확인할 수 없다.

제조업 전체 종사자의 77.1%를 차지하고 있다. 이는 전 산업 기준 비중 87.9%에 비해 10.8%p 작은 수치이다.

제조업 부문 전체 생산액 중 중소기업이 차지하는 비중은 47%로 절반에 미치지 못하고 있으며, 출하액의 경우도 마찬가지이다. 그리고 제조업에서 생산된 부가가치의 47.4%가 중소기업에 의해 창출되었는데, 2000년대 내내 50%대를 유지하다가 2010년에 감소한 것이다.

2. 대·중소기업 양극화 현황

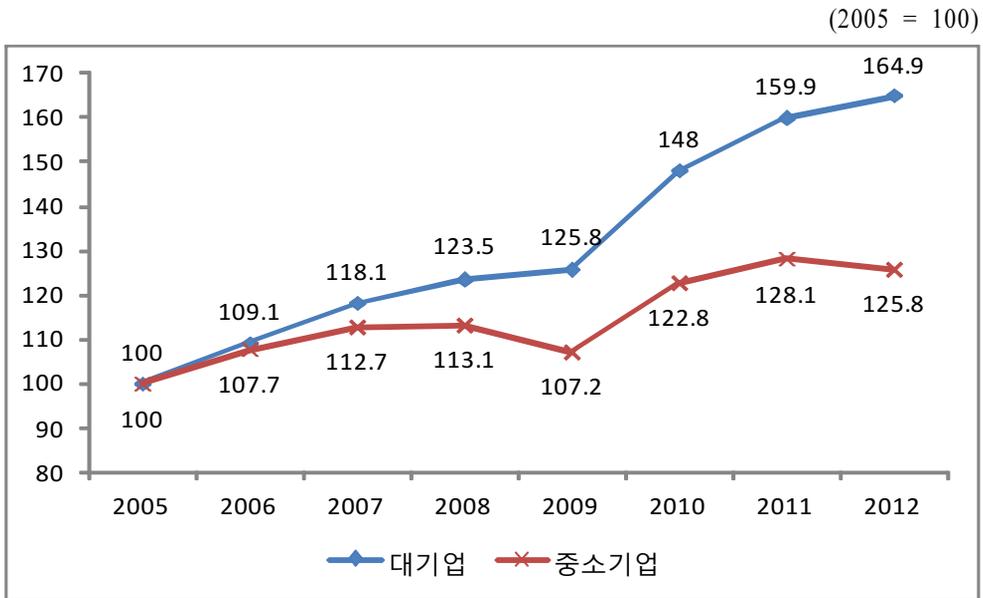
대기업과 중소기업 사이의 양극화 현황을 명확하게 보여주는 지표가 존재하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 본 보고서에서는 기존 논의를 토대로 대기업과 중소기업 사이의 격차를 판단할 수 있는 자료나 지수를 선별하여 그 추이를 검토할 것이다. 먼저 생산·출하·매출 부문에서의 대기업과 중소기업 사이의 격차를 살펴보고, 다음으로 1인당 부가가치 생산성과 임금 측면에서의 격차를 분석하고, 마지막으로 수익성 격차를 확인할 것이다.⁹⁾ 만약 이들 지표를 통해 살펴본 대기업과 중소기업 사이의 격차가 줄어들지 않고 지속적으로 확대되고 있다면 대기업과 중소기업 사이의 양극화가 진행되고 있거나 고착화되었다고 판단할 수 있다.

9) 보다 정확한 진단을 위해서는 전 산업을 대상으로 격차를 확인해야 하지만, 제조업 이외의 다른 산업의 경우에는 가용한 자료가 존재하지 않아 우리의 분석은 대부분 제조업 부문에 한정되어 있다. 가용한 자료가 존재하는 경우에는 제조업뿐만 아니라 전 산업의 현황도 분석하였다.

가. 대·중소기업 생산·출하·매출 격차

먼저 생산지수의¹⁰⁾ 변화 추이를 살펴보자. [그림 1]에서 보는 바와 같이 2005년을 100으로 했을 때 대기업 생산지수는 2012년에 164.9로 증가한 반면, 중소기업의 생산지수는 125.8에 머무르고 있다. 이를 통해 대기업과 중소기업 사이의 생산량 격차가 점점 더 확대되고 있음을 알 수 있다.

[그림 1] 대기업과 중소기업의 생산지수 추이



자료: 통계청, 『광업·제조업 동향조사』, www.kosis.kr > 주제별 통계 > 광공업·에너지 > 광공업 > 광업·제조업 동향조사

이는 양자 사이의 생산지수 증가율 차이를 통해서도 확인할 수 있는데, 2006년 1.4%p까지 축소되었던 증가율 격차는 2009년 7.1%p로 확대되었다. 다

10) 일정기간에 있어서의 생산량의 변화를 나타내는 지수로서, 특정 시점의 생산량을 100으로 하여 다른 시점의 생산량을 수치로 나타낸 지수이다.

음 해에 3%p로 줄어들었지만 2011년 3.7%p, 2012년 4.9%p로 늘어났다.([표 3] 참고). 특히 2009년과 2012년의 경우, 중소기업의 생산지수가 전년에 비해 감소하는 바람에 대기업과의 증가율 격차가 더욱 확대되었다.

[표 3] 대기업과 중소기업의 생산지수 증가율 추이

(단위: %, %p)

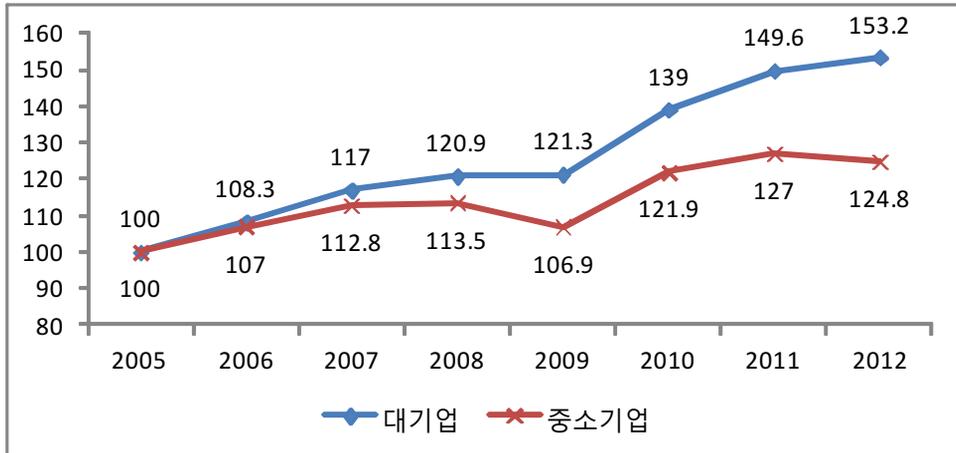
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
대기업(A)	8.6	9.1	8.2	4.6	1.9	17.6	8.0	3.1
중소기업(B)	0.5	7.7	4.6	0.4	△5.2	14.6	4.3	△1.8
격차(A-B)	8.1	1.4	3.6	4.2	7.1	3.0	3.7	4.9

자료: 통계청, 『광업·제조업 동향조사』, www.kosis.kr > 주제별 통계 > 광공업·에너지 > 광공업 > 광업·제조업 동향조사

한편, 기업의 판매량 변화를 보여주는 지표인 출하지수도 생산지수와 비슷한 추세를 보이고 있다. 대기업의 출하지수는 2005년 이후 꾸준히 증가하여 2012년에 153.2를 기록한 반면, 중소기업의 출하지수는 증가율도 상대적으로 낮고 2009년과 2012년에는 오히려 감소하기도 하였다. 이에 따라 출하량에 있어서도 대기업과 중소기업의 격차는 지속적으로 확대되고 있음을 알 수 있다 ([그림 2] 및 [표 4] 참고).

[그림 2] 대기업과 중소기업의 출하지수 추이

(2005 = 100)



자료: 통계청, 『광업·제조업 동향조사』, www.kosis.kr > 주제별 통계 > 광공업·에너지 > 광공업 > 광업·제조업 동향조사

[표 4] 대기업과 중소기업의 출하지수 증가율 추이

(단위: %, %p)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
대기업(A)	7.3	8.3	8.0	3.3	0.3	14.6	7.6	2.4
중소기업(B)	0.9	7.0	5.4	0.6	△5.8	14.0	4.2	△1.7
격차(A-B)	6.4	1.3	2.6	2.7	6.1	0.6	3.4	4.1

자료: 통계청, 『광업·제조업 동향조사』, www.kosis.kr > 주제별 통계 > 광공업·에너지 > 광공업 > 광업·제조업 동향조사

판매량뿐만 아니라 매출액에서도 대기업과 중소기업 사이의 격차 확인이 가능하다. [표 5]에서 보는 바와 같이 제조업이나 전 산업 모두에서 대기업의 매출액 증가율은 2005과 2009년을 제외하고 언제나 중소기업의 매출액 증가율 보다 높았다.

[표 5] 대기업과 중소기업의 매출액 증가율 추이

(단위: %, %p)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
제조업	대기업	5.85	6.50	10.25	21.99	0.39	19.12	14.33
	중소기업	5.90	5.85	7.75	18.05	5.00	17.03	11.69
	격차(%p)	△0.05	0.65	2.50	3.94	△4.61	2.09	2.64
전 산업	대기업	n.a.	n.a.	10.60	21.38	0.73	16.39	13.09
	중소기업	n.a.	n.a.	8.05	15.60	4.70	13.39	10.59
	격차(%p)	n.a.	n.a.	2.55	5.78	△3.97	3.00	2.50

자료: 한국은행, 『기업경영분석』, ecos.bok.or.kr > 기업경영분석 > 성장성에 관한 지표

나. 대·중소기업 부가가치 생산성과 임금 격차

종사자 1인당 부가가치의 비교를 통해서도 대기업과 중소기업 사이의 고착화된 격차를 확인할 수 있다. [표 6]에서 보는 바와 같이, 2010년 중소기업의 종사자 1인당 부가가치는 9,424만 원으로 대기업의 3억 5,198만 원의 26.8%에 지나지 않아 역대 최저를 기록하였다.

[표 6] 대기업과 중소기업의 종사자 1인당 부가가치(제조업)

(단위: 만 원)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
대기업	18,827	19,177	22,481	22,308	22,781	25,718	29,540	30,017	35,198
중소기업	6,054	6,423	7,045	7,376	7,569	7,941	8,878	9,217	9,424

자료: 중소기업중앙회, 중소기업통계(<http://stat.kbiz.or.kr>) > 중소기업 기본통계 > 중소기업 현황 > 종사자 1인당 부가가치 생산성

더구나 [그림 3]을 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 대기업과 중소기업 사이의 부가가치 생산성 격차는 고착화됐을 뿐만 아니라 확대되는 추세에 있다. 1988년 53.8%에 달하던 대기업 대비 중소기업의 종사자 1인당 부가가치 비율은 추세적으로 하락하여 1994년까지는 40%대를 유지하다가 1995년부터는 30%대에 머무르고 있다. 30%대에서도 하락 추세를 멈추지 않아 2009년 30.7%까지 감소하였는데, 결국 2010년에는 20%대에 접어들게 되었다. 20여 년 만에 대기업 대비 중소기업의 종사자 1인당 부가가치 비율이 절반으로 줄어든 것이다.

[그림 3] 대기업 대비 중소기업의 종사자 1인당 부가가치 비율(제조업)

(단위: %)



자료: 중소기업중앙회, 중소기업통계(<http://stat.kbiz.or.kr>) > 중소기업 기본통계 > 중소기업 제조업 현황 > 종사자 1인당 부가가치 생산성

다음으로 임금 부문에서도 대기업과 중소기업 사이의 격차가 고착화되어 있을 뿐만 아니라 확대되고 있다. 이는 [표 7]와 [그림 4]의 대기업 대비 중소기업의 종사자 1인당 급여 수준(제조업)을 통해 확인할 수 있다. [표 7]에서 보는 바와 같이 대기업과 중소기업 모두 1인당 급여가 증가하고 있으나, 그 증가폭

은 대기업 경우가 더 크다. 이에 따라 [그림 4]와 같이 대기업 대비 중소기업의 1인당 급여 수준은 1988년 78.1%에 달했으나 다음 해부터 1998년까지 60%대에 머물렀으며, 1999년에 50%대로 진입하였다. 이후에도 하락 추세가 계속되어 2010년에 중소기업의 종사자 1인당 급여는 2,529만 5천 원으로 대기업의 1인당 급여 5,387만 8천 원의 46.9%에 불과하여 역대 최저치를 기록하였다.

[표 7] 대기업과 중소기업의 종사자 1인당 급여(제조업)

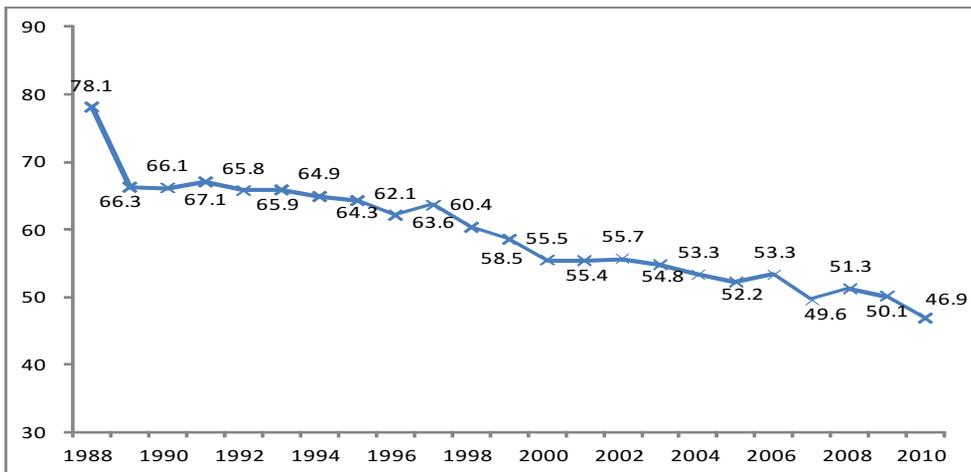
(단위: 천 원)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
대기업	30,877	33,352	36,250	39,047	39,957	44,653	45,829	46,850	53,878
중소기업	17,194	18,290	19,331	20,375	21,314	22,153	23,506	23,495	25,295

자료: 중소기업중앙회, 중소기업통계(<http://stat.kbiz.or.kr>) > 중소기업 기본통계 > 중소기업 제조업 현황 > 종사자 1인당 급여

[그림 4] 대기업 대비 중소기업의 종사자 1인당 급여 비율(제조업)

(단위: %)



자료: 중소기업중앙회, 중소기업통계(<http://stat.kbiz.or.kr>) > 중소기업 기본통계 > 중소기업 제조업 현황 > 종사자 1인당 급여

다. 대·중소기업 수익성 격차

대기업과 중소기업 사이의 양극화를 가장 선명하게 보여주는 지표는 수익성이라 할 수 있다. 양자 사이의 양극화가 주목 받게 되는 주요한 이유 중의 하나도 바로 수익률 격차의 확대에 대한 우려이다. 대표적인 수익률 지표인 매출액영업이익률¹¹⁾과 매출액세전순이익률¹²⁾을 통해 수익성 격차를 살펴보도록 하자.

(1) 매출액영업이익률 격차

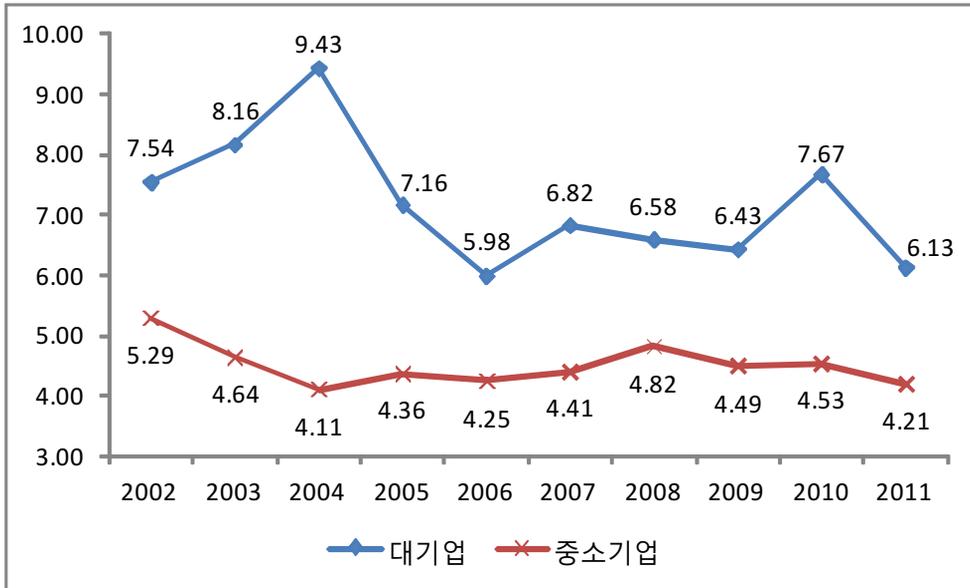
대기업의 매출액영업이익률은 통계가 집계되기 시작한 1990년 이래 늘 중소기업의 매출액영업이익률보다 높았다. 매출액영업이익률의 변동폭은 중소기업이 대기업보다 안정적인데, 전자가 4~6% 사이에서 변동하고 있는 반면, 후자는 6~10% 사이를 오르내리고 있다. 최근 10년간(2002~2011년) 매출액영업이익률의 단순평균값을 살펴보면, 대기업은 7.19%, 중소기업은 4.51%로 양자 사이의 격차는 2.68%p를 기록하고 있다([그림 5] 참고).

11) 매출액영업이익률은 기업의 주된 영업활동에 의한 성과를 판단하기 위한 지표로서, 제조 및 판매 활동과 직접 관계가 없는 영업외 손익을 제외한 순수한 영업이익만을 매출액과 대비한 것으로 기업의 영업 효율성을 나타낸다(통계청, 통계설명자료, <http://kosis.kr/metadata>).

12) 매출액세전순이익률은 영업이익에서 영업외손익(영업외이익 - 영업외비용)을 차감한 '법인세 차감 전 순손익'을 매출액과 대비한 비율이고, 매출액순이익률은 법인세 차감 전 순손익에서 법인세 비용을 차감한 '당기순이익'을 매출액과 대비한 비율이다.

[그림 5] 대기업과 중소기업의 매출액영업이익률 추이(제조업)

(단위: %)



자료: 한국은행, 『기업경영분석』, ecos.bok.or.kr > 기업경영분석 > 손익의 관계 비율

이제 대기업과 중소기업 사이의 매출액영업이익률 격차의 연도별 추이를 살펴보자. 1990년에 0.81%p에서 1995년 5.14%p까지 증가한 이후 감소하는 추세를 보이던 매출액영업이익률 격차는 2003년 3.53%p, 2004년 5.32%p로 급격하게 증가하였다. 이후 격차는 다시 감소 추세로 돌아섰다가 2010년에 3.14%p를 기록하였다([표 8] 참고).

[표 8] 대·중소기업 매출액영업이익률 격차 추이(제조업)

(단위: %p)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
격차(A-B)	2.25	3.52	5.32	2.80	1.73	2.41	1.76	1.94	3.14	1.92

자료: 한국은행, 『기업경영분석』, ecos.bok.or.kr > 기업경영분석 > 손익의 관계 비율

지금까지 살펴본 바와 같이 대기업과 중소기업 사이의 매출액영업이익률의 격차가 지속적으로 증가하거나 감소하는 추세를 보이고 있는 것은 아니다. 시기에 따라 양자 사이의 격차는 달라지고 있는 것인데, 일반적으로 격차가 확대되는 시기와 양자 사이의 양극화 문제가 사회적으로 이슈가 되는 시기가 겹친다고 할 수 있다.

매출액영업이익률의 격차가 2004년 이후 완화되고 있는 것은 긍정적인 현상이지만, 2005년부터 2011년 사이의 평균값이 2.24%p로 여전히 높은 수준을 기록하고 있다는 사실에 유념해야 한다. 격차가 확대되는 양극화는 진행되고 있다고 할 수 없지만, 최소한 구조화된 양극화는 여전히 해소되지 않고 있다고 할 수 있다.

아래 [표 9]은 2007년 이후부터만 확인할 수 있는, 전 산업을 기준으로 한 대기업과 중소기업의 매출액영업이익률과 양자 사이의 격차를 보여주고 있다. 이를 통해서 확인할 수 있는 것은 제조업 부문과 마찬가지로 산업 전체적으로도 대기업과 중소기업 사이의 수익성 격차가 고착화되었다는 것이다. 2007년부터 2011년까지의 기간 동안 전 산업의 연평균 매출액영업이익률은 대기업이 5.95%로 중소기업의 3.54%보다 2.41%p 더 높은 것으로 나타났다.

[표 9] 대·중소기업 매출액영업이익률과 격차 추이(전 산업 및 비제조업)
(단위: %)

		2007	2008	2009	2010	2011	평균
전 산업	대기업	6.76	5.78	5.44	6.48	5.28	5.95
	중소기업	3.97	4.09	3.25	3.29	3.09	3.54
	격차	2.79	1.69	2.19	3.19	2.19	2.41

자료: 한국은행, 『기업경영분석』, ecos.bok.or.kr > 기업경영분석 > 손익의 관계 비율

(2) 매출액세전순이익률 격차

기업의 수익성을 보여주는 또 다른 지표인 매출액세전순이익률과 매출액순이익률에 있어서 대기업과 중소기업 사이의 차이를 살펴보자. 대기업이 중소기업보다 언제나 높았던 매출액영업이익률의 경우와는 달리, 매출액세전순이익률과 매출액순이익률의 경우에는 중소기업이 대기업보다 높았던 시기가 있었다. 바로 외환위기로 한국경제가 큰 타격을 입기 시작했던 1997년부터 위기를 어느 정도 극복해가던 2001년까지의 기간이다. 이 기간 동안 대기업은 과도한 부채로 인한 높은 이자비용과 외환차손 등으로 영업외비용이 크게 증가하였고, 여기에 특별손실까지 겹쳐 법인세 차감 전 순손익이 큰 폭으로 하락하였으며, 심지어 마이너스를 기록하기도 하였다.¹³⁾

하지만 외환위기 이후의 구조조정 과정에서 부채비율을 크게 줄인 대기업은 영업외비용이 줄어들고, 특별손실도 큰 폭으로 줄어들어 따라 2002년부터 흑자로 돌아서게 되었다. 이에 따라 매출액세전이익률도 마이너스에서 플러스(+)로 돌아섰는데 2002년에 무려 10.09%를 기록하였다. 이후 대기업의 매출액세전순이익률은 중소기업보다 언제나 높았다([그림 6] 참고).

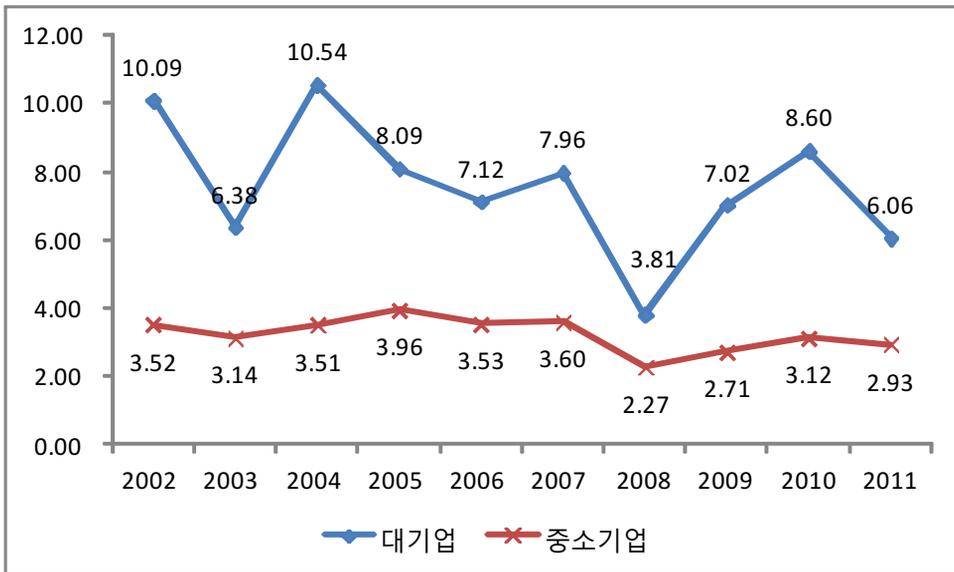
그리고 [표 10]에서 보는 바와 같이, 2002~2011년 사이의 단순평균값을 보면 대기업은 7.57%를 기록, 중소기업의 3.23%와 비교한 격차가 4.34%p에 달한다. 이처럼 매출액세전순이익률을 통해서도 대기업과 중소기업 사이의 고착화된 수익성 격차를 확인할 수 있는데, 이 격차는 매출액영업이익률의 대·중소기업 격차 3.7%p보다도 높다. 이는 대기업의 경우에는 매출액세전순이익

13) 예컨대 매출액세전순이익률이 -5.27%로 가장 낮았던 1998년의 경우, 대기업의 영업손익은 19조 289억 원, 영업외수익은 30조 5,518억 원이었는데, 영업외비용이 58조 495억 원(이 중 이자비용 30조 4,347억 원, 외환차손 11억 5,101억 원)에 달했었다. 더구나 특별손실도 12조 5,250억 원에 달해 특별이익 5조 6,359억 원을 크게 초과하여 법인세 차감 전 순손익은 - 15조 3,679억 원을 기록하였다.

률(7.57%)이 매출액영업이익률(7.19%)보다 큰 반면, 중소기업의 경우는 매출액
세전순이익률(3.23%)이 매출액영업이익률(4.51%)보다 작기 때문이다.¹⁴⁾

[그림 6] 대기업과 중소기업의 매출액세전순이익률 추이(제조업)

(단위: %)



자료: 한국은행, 『기업경영분석』, ecos.bok.or.kr > 기업경영분석 > 손익의 관계 비율

[표 10] 대·중소기업 매출액세전순이익률 격차 추이(제조업)

(단위: %p)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
격차(A-B)	6.57	3.24	7.03	4.13	3.59	4.36	1.54	4.31	5.48	3.13

자료: 한국은행, 『기업경영분석』, ecos.bok.or.kr > 기업경영분석 > 손익의 관계 비율

- 14) 법인세 차감 전 순손익과 영업이익 사이의 차이는 영업외손익에 의해 결정되는데, 분석기간 동안 영업외손익이 대기업의 경우에는 플러스였고 중소기업의 경우에는 마이너스였기 때문에 이러한 현상이 발생한 것이다.

아래 [표 11]는 전 산업을 기준으로 한 대기업과 중소기업의 매출액세전순이익률과 양자 사이의 격차를 보여주고 있다. 전 산업으로 분석 범위를 확장하여도 대·중소기업 매출액세전순이익률 격차는 제조업 부문의 경우와 비슷하다. 2007년부터 2011년까지의 기간 동안 전 산업의 연평균 매출액세전순이익률은 대기업 5.38%, 중소기업 2.52%로 양자 사이의 격차는 2.86%p에 달한다.

[표 11] 대기업과 중소기업의 매출액세전순이익률과 격차 추이(전 산업)

(단위: %, %p)

		2007	2008	2009	2010	2011	평균
전 산업	대기업	7.63	3.34	4.99	6.35	4.59	5.38
	중소기업	3.47	2.36	2.16	2.40	2.19	2.52
	격차	4.16	0.98	2.83	3.95	2.40	2.86

자료: 한국은행, 『기업경영분석』, ecos.bok.or.kr > 기업경영분석 > 손익의 관계 비율

지금까지 대기업과 중소기업의 매출액영업이익률과 매출액세전순이익률의 연도별 추이와 격차를 살펴보았다. 이를 통해 우리는 다음과 같은 몇 가지 특징을 확인할 수 있었다. 첫 번째 특징은 대기업과 중소기업 사이에 고착화된 수익성 격차가 존재한다는 것이다. 수익성 격차는 매출액영업이익률(3.7%p)보다 매출액세전순이익률(4.34%p)에서 보다 두드러진다.

두 번째 특징은 양자 사이의 수익성 격차는 제조업 부문뿐만 아니라 전 산업 차원에서도 확인할 수 있다는 것이다. 그런데 격차의 정도는 지표에 따라 차이가 난다. 매출액영업이익률의 경우에는 제조업 부문보다 비제조업 부문의 격차가 더 큰 반면, 매출액세전순이익률의 경우에는 비제조업 부문의 격차가 제조업 부문보다 큰 것으로 나타났다.

세 번째 특징은 대기업과 중소기업 사이의 수익성 격차가 안정적으로 유지되는 것은 아니라는 것이다. 대기업과 중소기업의 수익률 추이는 일반적으

로 경기 흐름에 따라 같은 방향으로 움직일 것이라고 예상할 수 있다. 하지만 매출액영업이익률과 매출액세전순이익률 모두 이러한 예상과는 다르게 움직이고 있다. 대기업과 중소기업 모두 증가하거나 감소하는 경우도 있지만, 그렇지 않은 경우도 있다. 같은 방향으로 움직이는 경우에도 그 증가율이나 감소율이 서로 다르다. 대기업과 중소기업 사이의 수익성 격차의 변화가 일정한 추세를 보이지 않는 이유가 바로 여기에 있다.

대기업과 중소기업 사이의 수익성 격차는 임금·투자·기술개발·마케팅 등에 있어서 양자 사이의 격차가 발생하는 주요한 원인이라고 했을 때, 수익성 격차 해소는 대·중소기업 양극화 해결의 열쇠라고 할 수 있다. 이 격차를 해소하는 바람직한 방향은 물론 중소기업의 수익성을 제고하는 것이다. 그런데 대기업의 수익성이 상대적으로 높은 이유 중의 하나가 중소기업과의 하도급거래 관계로부터 나온 것이라면, 대기업의 수익성이 줄더라도 하도급업체에 더 많은 이익이 배분될 필요가 있다.

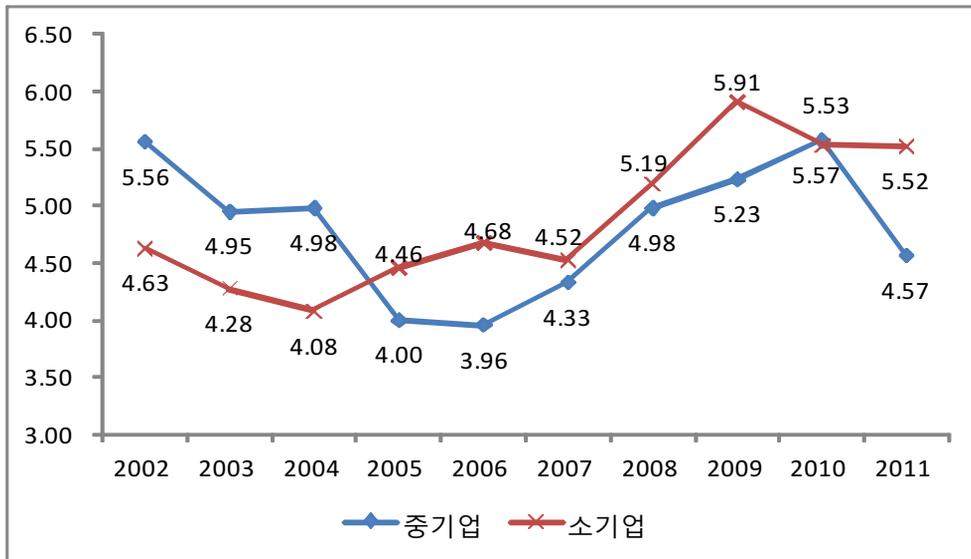
(3) 중기업과 소기업 사이의 수익성 격차

『중소기업기본법 시행령』에 따라 제조업 부문에서는 상시 근로자 수가 300명 미만이거나 자본금이 80억 원 이하인 기업이 중소기업으로 분류된다. 따라서 중소기업에도 다양한 규모의 기업이 존재하는데, 같은 시행령에 따라 상시 근로자 수가 50명 미만인 기업은 다시 소기업으로 분류된다. 이에 따라 상시 근로자 수가 50명 이상 300명 미만인 기업은 중기업으로 분류할 수 있는데, 중기업과 소기업 사이에서도 수익성 격차가 나타나는지 살펴보자.

[그림 7]에서 보는 바와 같이, 2002년부터 2004년까지는 중기업의 매출액영업이익률이 소기업보다 높았으나 2005년부터 2011년까지(2010년 제외)는 소기업의 매출액영업이익률이 더 높았다. 지난 10년(2002~2011년) 동안의 연평균 매출액영업이익률을 보면, 소기업이 4.88%로 중기업의 4.81%보다 약간 높다.

[그림 7] 중기업과 소기업의 매출액영업이익률 추이(제조업)

(단위: %)



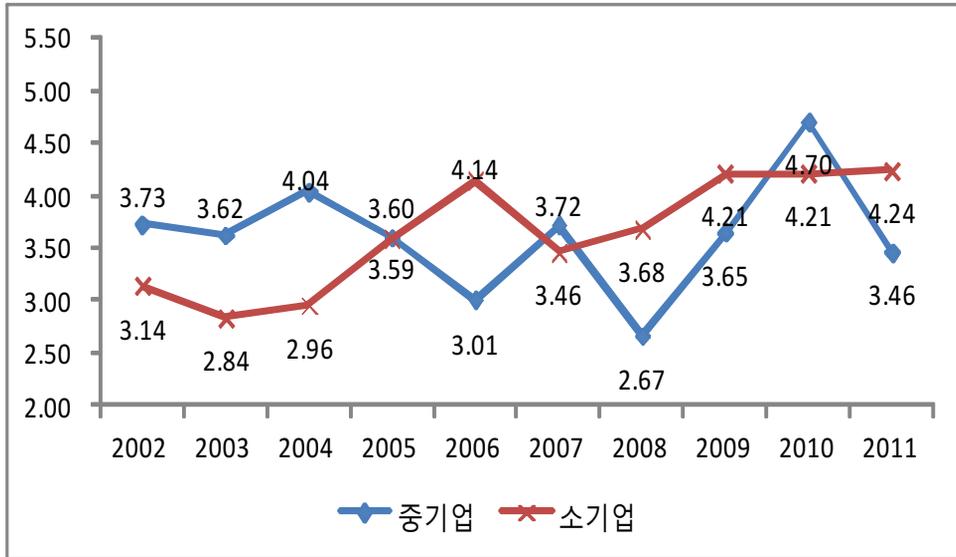
자료: 중소기업중앙회, 중소기업통계(<http://stat.kbiz.or.kr>) > 중소기업 경영지표 > 경영지표 > 수익성 지표(2)

매출액세전순이익률의 경우에는 중기업과 소기업 사이의 격차가 일치락뒤 치락하고 있다. 연평균 값을 보더라도 소기업이 3.65%로 중기업의 3.62%보다는 높지만, 그 차이는 미미하다([그림 8] 참고).

앞에서 확인한 바와 같이 대기업과 중소기업 사이의 수익성 격차는 고착화된 반면, 중기업과 소기업 사이의 수익성 격차는 이러한 특징을 보이지 않는다. 더구나 연 평균값을 보면, 비록 그 차이는 미미하지만, 최근 10년 동안 소기업의 수익성이 중기업보다 더 높은 것으로 나타났다. 이를 통해 유추할 수 있는 것은, 기업 간의 수익성 차이가 단순한 규모의 차이로 인해 발생한 것은 아니라는 것이다.

[그림 8] 중기업과 소기업의 매출액세전순이익률 추이(제조업)

(단위: %)



자료: 중소기업중앙회, 중소기업통계(<http://stat.kbiz.or.kr>) > 중소기업 경영지표 > 경영지표 > 수익성 지표(2)

Ⅲ. 대·중소기업 양극화 해소를 위한 정책 현황

대기업과 중소기업 사이의 격차 또는 양극화는 오래전부터 계속해서 제기되고 있는 문제이며, 역대 정부도 격차 해소를 위해 새로운 성장동력 발굴, 산업구조 고도화를 위한 구조조정, 대·중소기업 상생협력 강화, 공정경쟁 체제 확립 등을 위한 다양한 정책을 마련하여 시행하여 왔다. 정부의 이러한 노력에 힘입어 원사업자와 수급사업자 간의 하도급거래 관행도 꾸준히 개선되어 왔다.

하지만 위에서 살펴본 바와 같이 불공정 하도급거래 행위가 아직 근절되지 않았고, 대기업과 중소기업 사이의 격차도 아직 해소되지 않고 있다. 특히 미국발 금융위기로 인한 경제위기를 극복하는 과정에서 제조업 분야의 대기업과 중소기업 간 양극화 문제가 심화되고 있다는 비판이 제기되었다. 이는 수출대기업 주도의 성장을 통해 중소기업의 안정과 성장을 꾀한다는 이명박 정부의 정책 효과, 이른바 낙수효과(trickle-down effect)¹⁵⁾가 나타나지 않았기 때문이다.

이에 따라 정부는 대기업과 중소기업 사이의 양극화 해소를 주요한 국정과제로 삼고, 현황 파악과 대책 마련에 몰두하여 2010년 9월 29일에 ‘대·중소기업 동반성장 추진대책’(이하 ‘동반성장 대책’)을 마련하여 발표하였다. ‘공정거래 질서의 확립’, ‘중소기업 사업영역의 보호 및 동반성장 전략의 확산’, ‘중소기업의 자생력 강화 지원’, ‘지속적인 추진·점검 체계 구축’ 등 4대 전략을 수립하고, 이의 효과적인 추진을 위한 15개 정책과제를 제시하였다([표 12] 참고).

‘동반성장 대책’에 따라 이명박 정부는 다양한 정책을 추진해 왔으며, 국회에서도 관련 제도 개선을 위한 노력이 이루어져 왔다. 아래에서는 대기업과

15) 정부가 경제 정책을 통해 대기업과 부유층의 부(富)를 먼저 늘려 주면 궁극적으로 그 혜택이 중소기업과 소비자에게 돌아가는 효과를 말한다. 넘쳐흐르는 물이 바닥을 적신다는 뜻으로 적하효과 또는 물넘침효과라고도 부른다.

중소기업의 동반성장을 위해 추진되어온 국회의 입법 활동과 정부 정책의 현황을 살펴볼 것이다. 특히 법률에 의해 관련 제도가 마련되고 개선되어야 하는 중소기업 사업영역 보호와 공정거래 질서 확립을 중점적으로 살펴보고자 한다. 전자는 지식경제부와 중소기업청, 후자는 공정거래위원회 소관 법률 개정을 통해 추진되었다.

[표 12] 대·중소기업 동반성장 추진 전략 및 정책 과제

4대 전략	정책 과제
공정거래 질서의 확립	① 납품단가 조정체계 구축
	② 자의적 납품대금 감액 및 구두발주 방지
	③ 중소기업 기술 보호 강화
	④ 대형유통업체의 불공정거래 감시 강화
	⑤ 2차 이하 협력사로 「하도급법」 적용 확대
사업영역 보호 및 동반성장 전략의 확산	⑥ 중소기업 적합 업종 선정을 통한 사업영역 보호
	⑦ 2·3차로 동반성장 전략 확산
	⑧ 소재대기업과 수요중소기업간 동반성장 추진
	⑨ 공공부문의 선도적 역할 강화
중소기업의 경쟁력 제고 지원	⑩ 중소기업의 경영선진화와 구조개선 지원
	⑪ 중소·중견기업의 성장 역량 강화
	⑫ 중소기업 현장 애로 해소
	⑬ 산업단지 환경 개선
동반성장 추진 점검 시스템 구축	⑭ 민간 동반성장 추진시스템 구축
	⑮ 정부 이행점검 시스템 마련

자료: 지식경제부, 「진정한 파트너십으로 새로운 성장 다짐」, 보도자료, 2010년 9월 29일자.

다른 분야의 정책 과제는 법률 개정을 통해서가 아니라, 중소기업 경쟁력 제고를 지원하는 정책과 같이 정부가 예산 지원을 통해 추진되거나, 동반성장 전략의 확산과 같이 대기업에게 비금전적 인센티브를 제공하는 방식으로 추진된다. 이들 정책을 본 보고서에 다루지 않는 이유는, 중소기업 경쟁력 제고 지원은 중소기업청에 의해 계속 추진되어 오던 정책들이라 새로운 것이 없고, 동반성장 전략 확산 관련 대책은 법적·제도적 강제성이 없어 입법적 논의의 여지가 크지 않기 때문이다.

1. 중소기업 사업영역 보호 강화

2008년부터 본격화된 기업형 슈퍼마켓(Super Supermarket: SSM)을 통한 유통대기업의 슈퍼마켓 사업 확장, 재벌의 소모성 자재 구매 대행업 진출 확대 등으로 인해 중소상인의 어려움이 가중되어 이에 대한 반발이 확산되어 왔다. 더구나 서점·주유소·분식점 등에도 대기업이 진출함에 따라 해당 대기업과 중소상인 사이의 갈등이 커져가고 있는 실정이었다. 이처럼 전통적으로 중소기업이나 소상공인이 영위하던 업종에 대기업이 활발하게 진출하면서 사회적 문제가 되었다.

2007년에 ‘중소기업 고유업종 지정제도’가 폐지된 후, 중소기업 사업영역을 보호하기 위한 제도로 ‘사업조정제도’와 ‘대기업 사업이양 권고업종 지정제도’ 등이 시행되고 있다. 그런데 대기업 사업이양 권고업종 지정제도는 실효성이 거의 없었으며, 사업조정제도도 2009년 들어 SSM 관련 사업조정 신청이 급증하기 전에는 활용된 사례가 그리 많지 않았다.

이러한 상황에서 정부는 ‘동반성장 대책’의 두 번째 전략인 중소기업의 사업영역 보호를 위한 구체적인 정책과제 중의 하나로 ‘중소기업 적합업종 선정을 통한 사업영역 보호’를 채택하였다. 이에 따라 새로운 중소기업 사업영

역 보호제도인 ‘중소기업 적합업종·품목 선정제도’가 추진되었다. 이와 함께 사업조정제도의 실효성을 높이기 위한 노력들도 이루어져 왔는데, 이 절에서는 이 두 가지 제도를 통해 이루어진 중소기업 사업영역 보호 노력에 대해 살펴보도록 한다. 이와 더불어 대규모점포와 준대규모점포에 대한 규제 강화 정책과 중소 소모성자재 구매대행업체와 소프트웨어산업에 종사하는 중소기업 보호 정책에 대해서도 살펴본다.

가. 사업조정제도의 실효성 강화

사업조정제도는 중소기업이 영위할 업종으로 판단되는 사업영역에 대기업이 새롭게 진출하거나 사업을 확장함에 따라 발생하는 분쟁을 조정함으로써 중소기업의 사업활동 기회와 사업영역을 적정하게 보호하기 위한 제도이다. 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하 「상생법」)에 관련 규정이 마련되어 있는데, 대기업과 대기업이 실질적으로 지배하는 중소기업이 사업을 인수·개시·확장함으로써 당해 업종의 중소기업 상당수의 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있다고 판단할 때 중소기업자단체는 중소기업중앙회를 거쳐 중소기업청장에게 사업조정을 신청할 수 있다.¹⁶⁾

신청 요건을 충족하는 경우 중소기업청장은 중소기업사업조정심의회(이하 조정심의회)를 개최하여 이를 심의하여야 한다.¹⁷⁾ 조정심의회는 심의 결과에 따라 해당 업종에 종사하는 중소기업의 사업활동 기회를 확보하는데 필요하다고 인정되면, 중소기업청장은 해당 대기업에게 사업의 인수·개시 또는 확장

16) 중소기업자단체가 아니더라도 해당 지역에서 동일 업종을 영위하는 중소기업 1/3 이상의 동의를 받아 그 대표자가 사업조정을 신청할 수 있음

17) 필요한 경우 조정심의회는 심의 결과가 통지될 때까지 대기업에게 해당 사업의 인수·개시 또는 확장을 일시 정지하도록 권고할 수 있다.

의 시기를 3년 이내의 범위에서 기간을 정하여 연기하거나 생산품목, 생산수량, 생산시설 등을 축소할 것을 권고할 수 있다.

대기업이 사업조정에 관한 권고를 따르지 않을 경우, 중소기업청장은 그 권고 대상이나 내용 등을 공표할 수 있고, 공표 후에도 정당한 사유 없이 권고 사항을 이행하지 않을 경우에는 그 이행을 명할 수 있다. 그리고 이행명령을 따르지 않는 경우, 1년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있다.

처음에는 중소기업 고유업종이 아닌 업종에 대해서만 사업조정제도를 운영하였는데, 2007년 고유업종 지정제도가 폐지된 후부터는 모든 업종에 대해 사업조정제도를 적용하게 되었다. 하지만 사업조정제도는 거의 활용되지 않았는데, 2007년과 2008년의 사업조정 신청 건수는 각각 3건에 지나지 않았다. SSM에 대한 사업조정이 본격적으로 신청되면서 2009년부터 신청 건수가 급격하게 증가하여, 2009년 144건, 2010년 147건, 2011년 127건, 2012년 137건을 기록하였다.

SSM으로 촉발된 사업조정제도에 대한 관심은 제도 개선에 대한 요구로 이어졌으며, 이를 토대로 국회에서 제도의 실효성을 강화할 수 있는 노력이 이루어졌다. 사업조정제도는 「상생법」 제31조부터 제34조의2까지 규정되어 있는데, 다수의 「상생법」 개정안이 발의된 것이다. 개정안들에 대한 논의를 거쳐 다음과 같은 개정이 이루어져 사업조정제도의 실효성이 강화되어왔다.

먼저, 2009년 1월 7일 개정된 「상생법」에 따라 사업조정 권고 및 명령 기간을 2년 이내에서 3년 이내로 연장하고, 해당 기간 안에 중소기업의 경쟁력 확보가 불가능할 경우 업종별 특성을 고려하여 1회에 한하여 3년 이내의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있도록 하였다. 또한, 제34조의2를 신설하여 설비 개선, 기술 향상 등 중소기업의 경쟁력 강화에 필요한 사항을 정부가 사업조정 중인 업종의 중소기업에 지원할 수 있도록 하였다.¹⁸⁾

다음으로 2010년 1월 27일 「상생법」 개정 시에도 사업조정제도의 실효성을 강화하였다. 먼저, 대기업이 사업을 인수·개시 또는 확장한 후라도 90일 이내에 사업조정을 신청할 수 있도록 하는 규정을 마련하였고, 사업조정 심의가 장기화되는 것을 방지하기 위해 사업조정 신청일 이후 1년 이내에 해당 사업조정 안건에 대하여 심의를 완료해야 한다고 규정하였다. 그리고 사업의 인수·개시 또는 확장에 대한 일시정지 권고에도 불구하고 대기업이 영업을 강행하는 경우 별다른 제재수단이 없었던 문제를 해결하기 위해 일시정지 권고에 따르지 않는 경우에는 그 권고대상이나 내용 등을 공표할 수 있도록 규정을 마련하였다.

SSM에 대한 사업조정 신청이 증가하자, 이를 회피하기 위해 대기업은 직영점포가 아닌 가맹점포를 통한 SSM 사업을 추진하였다. 이는 대기업과 중소기업 간의 상생을 위해 도입된 사업조정제도를 사실상 무력화시키는 것이므로, 이를 해결하기 위해 2010년 12월 7일 「상생법」을 다시 개정하여 대기업이 운영하는 체인점포도 사업조정 대상에 포함시켰다. 한편, 동 법 시행규칙 제9조에 관련 규정을 마련하여 해당 점포 개업에 드는 임차료, 공사비 및 설비비 등 총비용의 100분의 51 이상을 대기업이 부담하는 점포만을 사업조정 대상으로 하였다.

이처럼 법률 개정을 통해 사업조정제도의 실효성을 강화하기 위한 조치들이 취해졌다. 하지만 이 제도는 대기업이 계획하고 있거나 실행에 옮긴 사업 확장으로 인해 발생한 중소기업과의 갈등을 조정하는 제도이기 때문에, 중소기

18) 한편 중소기업청은 2009년 8월에 고시 「수·위탁거래의 공정화 및 중소기업의 사업영역 보호에 관한 운영세칙」을 개정하여 권한 위임 업종에 음·식료품 위주 종합소매업을 추가하여, SSM과 관련된 사업조정의 권한을 시·도지사에게 위임하였다. 관할 시·도지사는 사전조정협의회를 통한 자율적인 사업조정이 이루어지지 않은 경우 조정협의회 심의를 위해 심의 안건을 작성하여 중소기업청장에게 제출한다.

업의 사업영역을 보호하는 제도로서 갖는 한계는 명백하다. 다시 말해서 중소기업 사업영역을 보호하는 가장 확실한 방안은 대기업의 신규 진출이나 확장을 원천적으로 차단하는 것인데, 사업조정제도로는 이러한 효과를 기대하기 어렵다는 것이다. 이제부터 살펴볼 ‘중소기업 적합업종·품목 선정제도’가 중소기업 사업영역 보호에 있어서 중요한 의미를 갖는 이유도 바로 여기에 있다.

나. 중소기업 적합업종·품목 선정제도 도입

중소기업 적합업종·품목 선정제도(이하 ‘적합업종선정제도’)는 대기업보다는 중소기업이 사업을 영위하는 것이 적합하다고 판단되는 업종이나 품목을 중소기업 적합업종·품목으로 선정하여 중소기업의 사업영역을 보호하려는 제도이다. 위에서 살펴본 바와 같이 이 제도는 ‘동반성장 대책’의 정책 과제 중의 하나로 제시되어 정부에 의해 추진되어 왔다. 하지만 추진 과정에서 제도의 안정성과 실효성을 높이는데 결정적인 역할을 한 것은 국회였다. 먼저 현재까지 추진 현황을 살펴보고, 국회에 의해 이루어진 제도 개선 내용을 검토하도록 하자.

중소기업 적합업종·품목은 다음과 같은 경로를 거쳐 선정된다. 중소기업자 단체가 적합업종으로 선정해 줄 것을 동반성장위원회¹⁹⁾에 신청하면, 위원회는 관련 연구기관과 함께 각 업종이나 품목별로 실태조사를 수행한다. 관련 대기업과 중소기업으로 협의체를 구성하고, 협의체는 실태조사 결과를 토대로 적합업종으로 선정할 것인지, 그리고 선정한다면 권고 사항을 어떻게 할 것인지 논의한다. 협의체의 논의를 바탕으로 실무위원회에서의 심의를 거쳐, 최종적으로 위원회 전체 회의에서 합의 여부를 결정하고, 이를 공표함으로써 적합업종이 선정된다.

19) 적합업종 선정제도를 총괄하는 동반성장위원회는 2010년 12월 13일에 출범한 민간위원회로서 위원장을 비롯하여 대기업 측 위원 9인, 중소기업 측 위원 9인, 그리고 공익위원 6인 등 모두 25명으로 구성되어 있다.

적합업종으로 선정된 업종을 영위하는 대기업에게는 사업철수, 사업축소, 확장자제, 진입자제 등이 권고된다. 권고 대상은 원칙적으로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 「공정거래법」)상의 상호출자제한 기업집단 소속 기업이지만, 품목별 특성에 따라 「중소기업기본법」상의 중소기업이 아닌 대기업(「산업발전법」상의 중견기업 포함)도 권고 대상에 포함된다. 동반성장위원회는 권고일로부터 3년 동안 대기업이 이러한 합의 사항을 제대로 이행하고 있는지, 그리고 중소기업은 품질 향상과 경쟁력 제고를 위해 노력하고 있는지 등을 주기적으로 점검하고, 그 결과를 공표한다.

동반성장위원회는 2011년 4월 ‘중소기업 적합업종 가이드라인 세부 운영 지침’²⁰⁾을 마련하고, 5월에 일반제조업 부문의 업종을 대상으로 적합업종 선정 신청을 접수하였다. 그 결과 129개 업종에 걸쳐 모두 234개 품목이 접수되었는데, 이 중 119개 품목은 신청 철회, 31개 품목은 반려되었다. 운영지침에 따른 기준을 바탕으로 위원회는 관련 대기업과 중소기업 사이의 합의를 도출하여 2011년 9월 27일(16개 품목), 11월 4일(25개 품목), 12월 13일(38개 품목), 12월 30일(3개 품목) 등 네 차례에 걸쳐 82개 품목을 적합업종으로 선정·발표하였다. 1개 품목에 대해서는 사업철수가 권고되었고, 16개 품목에 대해 일부사업철수, 14개 품목에 대해 사업축소, 나머지 51개 품목에 대해 진입자제나 확장자제가 각각 권고되었다.

2012년 3월 20일부터 제조업 부문의 적합업종 신청이 상시접수체제로 전환되었는데, 2012년 말까지 추가로 16개 품목이 접수되었다. 이 중 3개 품목은 반려, 10개 품목은 자진 철회되었고, 2013년 2월 5일에 메밀가루(사업축소), 플라스틱 봉투(진입자제) 등 2개 품목이, 같은 해 5월 27일에는 이동급식용식사 업종이 추가로 적합업종으로 선정되었다.

20) 적합업종 선정 기준으로 시장 규모와 중소기업 수, 중소기업 적합성, 부정적 효과 방지, 중소기업 경쟁력 등을 고려하도록 하였다.

한편, 서비스업 부분의 적합업종 선정 작업도 진행되었는데, 전문가 회의, 연구 용역 결과 검토, 공청회 등을 거쳐 2012년 7월에 서비스업 부분의 적합업종을 선정하는 데 있어서 주요하게 고려해야 하는 사항을 확정하고, 23일부터 신청을 받았다. 이때 사회적 갈등이 있는 업종을 우선 검토하기로 하여, 한국표준산업분류 대분류 3개 산업, 즉 소매업(G, 70개 업종), 음식점업(I, 17개 업종), 수리 및 개인서비스업(S, 31개 업종) 등 118개 업종을 우선 대상으로 정해 신청을 받았다.²¹⁾

2012년 말까지 모두 44개 업종이 신청·접수되었는데, 위원회는 그 중 비생계형 17개 업종을 제외한 27개 생계형 업종을 우선 검토하였다. 이 중 6개 업종은 신청자가 자진 철회하였고, 3개 업종은 위원회가 반려하였다. 나머지 18개 업종 중 15개 업종을 서비스업 부문 적합업종으로 선정하였다(2013년 2월 5일과 5월 27일). 자동판매기 운영업을 비롯한 4개 업종에 대해서는 사업 축소 및 진입자제가 권고되었고, 제과점업, 중고자동차 판매업, 음식점업 7개 업종 등 9개 업종에 대해서는 확장자제 및 진입자제가 권고되었다. 화초 및 산(生)식물 소매업에 대해서는 진입자제가, 자동차전문수리업은 사업축소와 확장자제 및 진입자제가 권고되었으며, 나머지 3개 업종은 2013년 6월 현재 실태조사 단계에 있거나, 협의 단계에 있다.

제조업 부분의 적합업종 선정 작업이 진행되고 있는 동안, 국회에서는 적합업종 선정제도의 실효성 강화를 위한 방안이 논의되었다. 2012년 1월 17일 「상생법」을 개정하여 동반성장위원회를 법적 기구로 명시하고, 그 업무를 규정하였다. 그리고 중소기업 형태로 사업을 영위하는 것이 적합한 분야를 동반성장위원회의 심의를 거쳐 ‘중소기업 적합업종’으로 공표하고, 적합업종에 대한 합의가 도출되지 않거나, 대기업이 합의 내용을 이행하지 않는 경우에는

21) 서비스업 부분의 적합업종 선정 기준도 제조업과 유사하게 ▲ 제도 운영의 효율성 ▲ 중소기업 적합성 ▲ 중소기업 성장 가능성 ▲ 부정적 효과 방지 등 4개 항목, 12개 세부항목으로 구성되었다.

사업조정 신청을 할 수 있도록 하였다. 또한, 중소기업 적합업종·품목을 대·중소기업 간의 합리적 역할분담을 유도하기 위하여 중소기업의 형태로 사업을 영위하는 것이 적합한 분야(서비스업 포함)로 정의하였다.

다. 대규모점포와 준대규모점포에 대한 규제

2003년부터 대형마트의 매출액과 점포수의 증가세가 둔화하면서, 유통대기업들은 SSM 사업에의 적극적인 진출로 활로를 모색하게 된다. 상위 3사²²⁾ 사이의 출점 경쟁이 본격적으로 진행됨에 따라 2007년 354개였던 점포수는 2008년 446개, 2009년 650개, 2010년 866개, 2011년 980개로 늘어났다. 이러한 증가 추세는 2012년에도 계속되어 5월 말 현재 1,013개의 SSM이 영업 중에 있다.²³⁾

대형마트와 SSM의 성장으로 인해 해당 지역에서 상권을 공유하는 중소유통업체가 쇠퇴하는 부정적인 효과가 발생하였다. 영세자영업자를 위한 사회안전망이 마련되어 있지 않은 상황에서, 지역의 영세상인들은 폐업상황으로까지 몰리는 어려움을 겪게 된 것이다. 더구나 다른 업종으로 변경하는 것도 어렵고, 임금근로자로 취업하거나 재취업할 수 있는 가능성도 낮은 실정이다. 이로 인해 지역 중소유통업체의 집단적인 반발과 대형유통업체와의 갈등이 확대되어 왔다. 이를 해결하기 위해서는 대형유통업체의 사업 확장에 대한 규제를 도입해야 한다는 주장이 계속 제기되어 왔다. 이에 따라 2005년부터 개설 허가제 도입, 영업시간 및 영업품목 제한 등을 주 내용으로 하는 다수의 의원입법안이 발의되었다.

22) 상위 3사는 롯데쇼핑(롯데마트), 삼성테스코(홈플러스 익스프레스), GS리테일(GS슈퍼) 등이다.

23) 중소기업청 제출 자료. 여기에는 132개의 가맹점(위탁형 43개, 순수형 79개)은 포함되어 있지 않다. 한편, 상위 3개사의 점포수는 827개로 전체 점포수의 81.6%를 차지하고 있다.

제18대 국회에서 오랜 논의를 거쳐 대규모점포와 준대규모점포에 대한 규제가 도입·강화되었는데, 대부분 「유통산업발전법」의 개정을 통해 이루어졌다. 2010년 11월 「유통산업발전법」이 개정되어, 지방자치단체로 하여금 전통 시장이나 전통상점가의 경계로부터 500미터 이내의 범위에서 ‘전통상업보존구역’을 지정할 수 있게 되었다. 그리고 대규모점포를 경영하는 회사 또는 그 계열회사가 운영하는 점포를 준대규모점포로 규정하여, SSM도 「유통산업발전법」의 적용 대상이 되도록 하였다.²⁴⁾

이와 함께 대규모점포에만 적용되던 등록제를 확대하여, 준대규모점포를 전통상업보존구역에 개설하려는 경우에도 지방자치단체에 등록하도록 하였다. 나아가 지방자치단체는 조례를 통해 전통상업보존구역 내에서 대규모점포 및 준대규모점포의 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있게 하였다. 2011년 6월 「유통산업발전법」을 다시 개정하여, 전통상업보존구역의 범위를 500미터에서 1킬로미터 이내로 확대하고, 지정 유효기간을 3년에서 5년으로 연장하였다.

법률 개정에 따라 지방자치단체의 조례로 적어도 전통상업보존구역 내에서의 대형마트와 SSM의 입점에 대한 제한이 가능해졌다. 보존구역 지정 이후 동 구역 내에 입점 사례는 없는 것으로 조사되어, 전통상업보존구역 지정의 실효성이 나타난 것으로 평가되고 있다. 이러한 성과에도 불구하고 지역 중소 유통업체의 어려움이 해소되지 않았고, 이에 따라 대형마트와 SSM에 대한 규제 강화 요구는 수그러들지 않았다. 또한 SSM의 편법 또는 위장 입점을 둘러싼 논란과 갈등이 끊이지 않았으며, 도심권에서는 전통상업보존구역의 지정 취지가 달성되기 어렵다는 지적도 제기되었다.

이에 대응하여 대규모점포나 준대규모점포에 대한 규제 강화를 주 내용으로 하는 「유통산업발전법」 개정안이 다수 발의되었다. 2012년 1월 17일 개정

24) 직영점포뿐만 아니라 위탁가맹점포도 준대규모점포로 규정되었고, 대규모점포를 운영하지 않더라도 「공정거래법」상의 상호출자제한기업집단의 계열회사가 운영하면 준대규모점포에 포함시켰다.

된 「유통산업발전법」에 따라 지방자치단체는 조례를 통해 대규모점포 중에서 대형마트와 준대규모점포의 영업을 제한할 수 있게 되었다.²⁵⁾ 신설된 제12조의2에 따라 시장·군수·구청장은 오전 0시부터 오전 8시까지의 범위에서 영업시간을 제한할 수 있고, 매월 1일 이상 2일 이내의 범위에서 의무휴업일을 지정할 수 있게 되었다. 그리고 제52조 제1항을 신설하여 이를 위반한 자에 대해서는 3천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다.

이에 따라 2012년 2월 7일 전국 최초로 전주시 의회는 「전주시 대규모점포 등의 등록 및 조정 조례 일부개정조례안」을 의결하여, 대형마트와 SSM의 영업시간을 오전 9시부터 밤 12시까지로 제한하고, 두 번째와 네 번째 일요일에 의무적으로 휴업하도록 하였다. 이후 다른 지방자치단체 의회도 관련 조례를 개정하여, 영업 제한 시간과 의무휴업일을 정하였다.

제19대 국회가 개원한 이후에도 대규모점포와 준대규모점포에 대한 규제 도입을 주 내용으로 하는 「유통산업발전법 일부개정법률안」이 다수 발의되었다. 지식경제위원회 법안심사소위는 21건의 법률 개정안과 1건의 청원(유통산업발전법 일부개정법률안에 관한 청원)을 통합하여 위원회 대안을 채택하였는데, 여기에는 다음과 같은 내용들이 포함되었다. 즉 쇼핑센터 또는 복합쇼핑몰 등에 개설된 대형마트에도 영업시간 제한 및 의무휴업일 관련 규제를 적용하도록 하였으며, ‘유통업상생발전협의회’ 설치 근거를 마련하였다. 그리고 상권영향평가서 및 지역협력계획서 제출을 의무화하였으며, 영업 시작 30일 전까지 개설계획 예고도 의무화하였다. 또한 영업시간 관련 규제를 적용받지 않는 점포의 기준이 되는 농수산물 매출액 비중을 현행 51%에서 55%로 상향 조정

25) 법률에는 ‘대규모점포 중 대통령령으로 정하는 것’으로 규정되어 있는데, 개정안의 부대의견으로 대형마트로 한정하고 있다. 한편, 단서조항을 마련하여, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따른 농수산물의 매출액 비중이 51% 이상인 대규모점포는 해당 지방자치단체의 조례로 규제 대상에서 제외할 수 있도록 하였다.

하였으며, 영업시간 제한 범위를 현행 ‘자정에서 오전 8시까지’에서 ‘오후 10시부터 다음 날 오전 10시까지’로 확대하였다. 마지막으로 의무휴업일을 현재 ‘매월 1일 이상 2일 이내’에서 ‘매월 1일 이상 3일 이내’로 확대하였고, 영업시간 제한 및 의무휴업 명령을 1년에 3회 이상 위반한 자에 대하여 1개월 이내의 영업정지를 명할 수 있도록 하고, 과태료도 현행 3천만 원에서 1억 원으로 상향 조정하였다.

이와 같은 위원회 대안은 2012년 11월 16일 지식경제위원회에서 의결되었으나, 법제사법위원회의 안건으로 상정되지 않아 처리가 지연되다가 2013년 1월 1일에 국회 본회의에서 가결되었다. 법제사법위원회에서의 여야 합의에 따라 영업시간 제한 범위와 의무휴업일 관련 규정이 변경되었는데, 위원회 대안은 영업시간 제한 범위를 ‘오후 10시부터 다음 날 오전 10시까지’로 확대하는 안이었는데 ‘오전 0시부터 오전 10시까지’로 축소되었다. 그리고 의무휴업일도 ‘매월 1일 이상 3일 이내’에서 ‘매월 이틀’로 하고, 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 지정할 수 있도록 한 것이다.

라. 중소 소모성 자재 납품업체 보호

소모성 자재란 기업의 생산과 관련된 원자재를 제외한 모든 자재를 의미하며 일반적으로 MRO(Maintenance, Repair and Operation)로 표기한다. 기업이 직접 소모성 자재를 구입·관리하는 경우도 있지만, 규모가 큰 기업은 타 기업에게 관련 업무를 위탁하는 추세인데, 다른 기업의 소모성 자재 구매 및 관리 업무를 전문적으로 수행하는 기업을 통상 MRO업체라 부른다.

그런데 최근 들어 몇몇 재벌 계열사가 MRO 구매대행업을 확대하면서 중소 유통상인과 중소 소모성 자재 납품업체와의 갈등이 고조되었다. 재벌 계열사 MRO업체는 그룹 계열사들의 MRO 구매를 대행하면서 단기간 내에 사업

기반을 구축할 수 있었으며, 이를 토대로 계열사의 협력사, 그리고 다른 기업과 공공기관으로까지 사업영역을 확대하였다.

이에 따라 중소 납품업체와 중소 유통업체의 사업영역이 축소되고, 경영난이 가중되는 문제점이 발생하였다. 기업과 공공기관에 직접 납품하던 중소기업은 재벌 계열사 MRO업체의 사업영역 확대에 따라 이들에게 납품하거나, 다른 기업을 대상으로 새롭게 판로를 개척해야 하는 상황에 처한 것이다. 또한 재벌 MRO업체를 통하게 되면, 유통단계가 한 단계 더 늘어나 납품업체로서는 새로운 부담을 안게 될 가능성이 높다. 더구나 재벌 계열사 MRO업체의 사업영역이 확장되면, 이들과 직접적으로 경쟁관계에 있는 중소 납품상인의 사업영역이 그만큼 축소될 수밖에 없다.

재벌 계열사의 사업 확장으로 인해 사업영역이 축소되어 어려움을 겪게 된 한국산업용재협회와 한국베어링판매협회는 2010년 4월 서브윈, IMK, 엔투비, KeP 등 4개사를 대상으로 사업조정을 신청하였다. 중소기업중앙회와 중소기업청에서 모두 8차례에 걸쳐 자율조정 협의가 진행되었으며, 2011년 6월 4일에 서브윈을 제외한 3개 업체와의 합의가 이루어졌다. 합의에 따르면, IMK와 엔투비는 영업범위를 그룹 계열사와 1차 협력사로 한정하기로 하였고, KeP는 대기업(그룹 계열사 포함)과 1차 협력사로 하되, 그룹계열사가 아닌 대기업의 1차 협력사는 대기업인 경우로 한정하였다.²⁶⁾ 추가 협의를 거쳐 6월 13일에 서브윈과의 합의도 이루어졌는데, 그룹 계열사와 대기업으로 사업영역을 한정지었다. 비록 공구와 베어링만을 대상으로 하고 있다는 한계가 있긴 하지만, 신청자와 피신청자 사이의 자율합의에 따라 사업조정이 이루어진 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

26) 한편, 이러한 합의가 이루어진 후, 삼성은 계열사가 보유하고 있는 IMK 지분을 모두 매각하는 방식으로 MRO 사업에서 철수한다고 발표하였고, 이후 인티파크에 매각하였다.

한편 법률 개정을 통해 중소 MRO업체를 보호하기 위한 노력이 국회에서 진행되었다. 2011년 7월 25일 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」(이하 「구매촉진법」)을 개정하여 중소 MRO업체의 보호와 지원을 위한 법률적인 근거가 마련하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 공공기관은 소모성 자재를 구입할 때 대규모 자재구매대행업자와 중소 소모성자재 납품업자 간에 경쟁이 있는 경우 중소 소모성자재 납품업자와 우선 계약을 체결하도록 하였다. 또한, 중소기업청장은 중소 소모성자재 납품업의 활동을 지원하기 위한 ‘중소 소모성자재 납품업 종합지원센터’를 설치하고, 정부는 그 설치와 운영에 필요한 자금을 지원할 수 있도록 하였다. 그리고 중소기업청장은 중소 소모성자재 납품업의 현황 및 실태에 관한 조사를 2년마다 실시하고, 그 결과를 공표할 수 있도록 하였다.

한편, 동반성장위원회는 2011년 11월 ‘MRO 동반성장 가이드라인’을 마련하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 대기업의 신규 영업 범위를 제한하였는데, 내부거래 비중 30% 이상인 대기업의 사업 범위는 계열사와 상호출자제한기업, 그리고 매출액 3천억 원 이상의 중견기업으로 한정하고, 30% 미만인 대기업은 여기에 더해 매출액 1,500억 원 이상의 중견기업까지로 제한하였다. 그리고 MRO 대기업이 제조사로부터 직접 구매하는 완제품은 구매 비중을 30% 이하로 하여 중소기업업체의 판로가 확보될 수 있도록 하였다. 또한, 신규 공급사 영입 시 기존 중소기업인에게 거래 물량의 50% 이상을 보장하도록 하였다.

마. 소프트웨어산업에서의 중소기업 보호 강화

재벌 계열사 SI(시스템통합)업체가 다른 계열사의 ‘일감 몰아주기’ 관행으로 경쟁력을 확보하여 공공시장에도 참여함으로써 소프트웨어산업의 생태계를 왜곡하고, 이 분야의 중소기업 성장에 부정적인 영향을 미치고 있다는 비판이

꾸준하게 제기되었다. 실제로 공정거래위원회의 조사 결과에 따르면, 자산총액 기준 상위 8개 SI업체의 2010년 총 매출액 7조 90억 원 중 계열사와의 내부 거래를 통한 매출액은 4조 4,806억 원을 차지하여, 내부거래 비중이 64%에 달한다.²⁷⁾

지식경제부는 2011년 10월 27일 소프트웨어 전문기업이 글로벌 시장에 도전하고 성공할 수 있는 생태계 조정을 목표로 ‘공생발전형 SW 생태계 구축 전략’을 수립·발표하였다. 이 전략의 주요 정책 과제 중의 하나로 공공시장에서의 소프트웨어산업에 종사하는 중소기업의 사업영역 보호 강화 방안을 마련하였다. 상호출자제한기업집단 소속 SI 기업의 공공시장 신규 참여를 전면 제한하는 방안을 마련한 것인데, 이는 관련 법률인 「소프트웨어산업 진흥법」 개정 사항이다.

한편, 지식경제부는 법률 개정에 앞서 관련 고시를 개정하여 대기업이 수주에 참여할 수 있는 공공 소프트웨어사업의 금액을 상향 조정하였다. 이전에는 매출 8천억 원 이상 대기업은 40억 원 이상의 공공 소프트웨어사업에만 참여할 수 있었는데, 이를 강화하여 80억 원 이상의 사업에만 참여할 수 있도록 하였으며, 매출 8천억 원 미만인 대기업의 경우에는 20억 원 이상에서 40억 원 이상으로 상향 조정하였다.

2012년 5월 「소프트웨어산업 진흥법」이 개정되었는데, 먼저 대기업이 참여할 수 있는 사업의 사업금액 하한을 고시하도록 하였다. 그리고 통합발주 증가에 따라 중소 소프트웨어사업자의 사업 참여 기회가 축소되는 문제가 있어, 그 하한금액을 “둘 이상의 소프트웨어사업을 일괄 발주하는 경우에는 각 사업의 금액”으로 구체적으로 정하였다. 그리고 현재 대통령령에 규정된, 대기업의 참여를 제한하지 않는 예외사업을 법률로 상향 규정하면서, 중소 소프트

27) 공정거래위원회, 「대기업집단 계열사에 일감 몰아준 88%가 수의계약, 보도자료, 2011년 11월 9일자.

웨어사업자의 참여를 확대하기 위하여 정보시스템구축 계획 수립 사업 및 시범사업은 예외사업에서 제외하였다.

아래 표는 지금까지 살펴본 중소기업 사업영역 보호를 위한 정책의 현황과 개선 내용을 정리한 것이다.

[표 13] 중소기업 사업영역 보호 강화를 위한 정책 현황

정책 및 관련 법률	현황 및 개선 내용
사업조정제도 「상생법」	<ul style="list-style-type: none"> - 사업조정 권고 및 명령 기간 2년 이내에서 3년 이내로 연장 - 1회에 한하여 3년 이내의 기간 연장 가능(이상 2009년 1월) - 사업 인수·개시 또는 확장한 후 90일 이내에 사업조정 신청 가능 - 심의 완료 기간 1년 이내로 제한 - 일시정지 권고 불이행 사실 공표(이상 2010년 1월) - 대기업이 운영하는 체인점포도 사업조정 대상에 포함 (2010년 12월)
중소기업 적합업종·품목 선정제도 「상생법」	<ul style="list-style-type: none"> - 2013년 5월 현재까지 제조업 85개, 서비스업 15개 등 모두 100개의 적합업종·품목 선정 - 동반성장위원회를 법적 기구로 명시 - 적합업종·품목 선정을 동반성장위원회의 법적 업무로 규정 - 적합업종에 대한 합의가 도출되지 않거나, 대기업이 합의 내용을 이행하지 않는 경우에는 사업조정 신청 가능 - 적합업종 대상에 서비스업 포함(이상 2012년 1월)

정책 및 관련 법률	현황 및 개선 내용
<p>대규모점포 및 준대규모점포 규제 「유통산업발전법」</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 전통상업보존구역(전통시장이나 전통상점가의 경계로부터 1km) 내에서 (준)대규모점포의 등록 제한 및 조건부 등록 가능(2010년 11월, 2011년 6월) - 오전 0시부터 오전 8시까지의 범위에서 대형마트와 준대규모점포의 영업시간 제한 - 매월 1일 이상 2일 이내의 범위에서 의무휴업일 지정 - 영업제한 규정 위반 시 3천만 원 이하의 과태료 부과 (이상 2012년 1월) - 쇼핑센터 또는 복합쇼핑몰 등에 개설된 대형마트에도 영업시간 제한 및 의무휴업일 관련 규제 적용 - ‘유통업상생발전협의회’ 설치 근거 마련 - 상권영향평가서 및 지역협력계획서 제출 의무화 - 영업 시작 30일 전까지 개설계획 예고 의무화 - 영업시간 관련 규제를 적용받지 않는 점포의 기준이 되는 농수산물 매출액 비중을 현행 51%에서 55%로 상향 조정 - 영업시간 제한 범위를 ‘오전 0시부터 오전 10시까지’로 확대 - 의무휴업일은 ‘매월 이틀’로 확대하고, 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날 지정 가능 - 영업시간 제한 및 의무휴업 명령을 1년에 3회 이상 위반한 자에 대하여 1개월 이내의 영업정지 - 과태료도 현행 3천만 원에서 1억 원으로 상향 조정(이상 2013년 1월)

정책 및 관련 법률	현황 및 개선 내용
중소 소모성 자재 납품업체 보호 「구매촉진법」	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관은 중소 소모성자재 납품업자와 우선 계약 체결 의무화 - 중소 소모성자재 납품업 종합지원센터 설치 - 중소 소모성자재 납품업 실태조사 실시 및 결과 공표 (이상 2011년 7월) - 동반성장위원회 ‘MRO 동반성장 가이드라인’ 마련 (2011년 11월)
소프트웨어산업 에서의 중소기업 보호 강화 「소프트웨어산업 진흥법」	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업이 수주에 참여할 수 있는 공공 소프트웨어사업 금액 상향 조정 - 대기업이 참여할 수 있는 사업의 사업금액 하한 고시 의무화 - 대기업의 참여를 제한하지 않는 예외사업을 법률로 상향 규정(이상 2012년 5월)

2. 하도급거래 공정화

하도급거래는 사적자치의 원칙에 따라 원사업자와 수급사업자 간에 자신의 이익을 위하여 자발적으로 협의·조정하여 이루어져야 한다. 하지만 원사업자와 수급사업자 간의 교섭력의 차이로 인해 하도급거래가 공정하게 이뤄지지 않을 가능성이 높다. 따라서 법과 제도를 통해 불공정 하도급거래를 적절하게 규제할 필요가 있는데, 바로 이러한 목적으로 「하도급법」을 제정하였다. 즉 “공정한 하도급거래 질서를 확립하여 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호 보완하며 균형 있게 발전할 수 있도록 하는” 것이 「하도급법」의 목적인 것이다.

1985년 「하도급법」이 제정된 이래 수차례의 개정을 통해 관련 제도가 개선되어 왔지만, 여전히 대기업과 중소기업 사이의 불공정 하도급거래 관행이 근절되지 않고 있다. 법령에 불공정 행위를 규정하고, 이에 대한 처벌 조항까지 마련하였으나 불공정 하도급거래 행위는 여전히 이루어지고 있다.²⁸⁾ 여러 가지 원인이 있을 수 있지만, 가장 큰 이유는 불공정 행위의 적발이 쉽지 않다는 것이다. 불공정 행위의 특성상 피해를 입은 기업의 신고가 유력한 적발 수단인데, 거래관계를 계속 유지해야 하는 해당 기업이 이를 신고한다는 것은 거의 기대하기 어렵다. 따라서 불공정 하도급거래 행위의 현황을 파악하는 것도 쉽지 않다. 한편, 현행 법령에는 불공정 하도급거래 행위로 규정되어 있지 않지만, 불공정 행위 못지않게 수급사업자의 어려움을 가중시키는 원사업자의 행위도 존재한다. 원자재 가격 상승분을 납품단가에 반영하지 않거나, 일방적으로 납품단가를 인하하는 것 등이 대표적이다.²⁹⁾

이러한 문제의식을 토대로 정부는 2010년 9월 29일에 마련한 ‘동반성장 대책’의 4대 전략 중의 첫 번째 전략으로 ‘공정거래 질서 확립’을 채택하였다. 나아가 국회 차원에서는, 정부가 추진하고자 했던 제도 개선책은 물론, 이보다

28) 공정거래위원회가 1999년부터 해마다 시행하고 있는 하도급거래 서면 실태조사 결과를 통해 불공정 하도급거래 현황을 확인할 수 있다. 구체적인 조사 내용은 원사업자의 「하도급법」 위반 여부, 공정한 하도급거래 인프라 조성 상황, 하도급대금 지급수단 및 결제기일 실태, 원·수급사업자간의 상호협력 및 동반성장 실태, 수급사업자의 만족도 등이다. 2012년 2월에 발표된 ‘제조업 분야 2010년도 하반기 하도급거래 실태조사 결과’에 따르면 원사업자의 44.9%가 「하도급법」을 위반한 혐의가 있는 것으로 나타났다. 한편 수급사업자에 대한 실태조사 결과에 따르면, 이 비율은 60.8%로 증가한다.

29) 중소기업중앙회가 2008년부터 실시하고 있는 실태조사를 통해서 원자재 가격 상승분의 납품단가 반영 실태를 확인할 수 있다. 2012년 4월에 발표된 「원자재가격 상승에 따른 납품단가 조정 실태조사 결과」에 따르면, 원자재 가격이 상승했다고 응답한 업체 153개 중 납품단가에 전혀 반영하지 못했다고 응답한 업체는 전체의 56.2%, 가격 상승분의 일부만 반영했다는 응답은 33.3%, 모두 반영했다는 응답은 10.5%로 나타났다.

강화된 내용의 제도 개선 사항을 포함한 관련 법률 제·개정안을 적극적으로 발의하였다. 공정거래 질서 확립을 위한 주요 과제의 대부분은 2011년 3월의 「하도급법」 개정과 2011년 11월의 「대규모유통업법」 제정을 통해 이루어졌다.

가. 납품단가 조정 체계 개선

2009년 4월 「하도급법」이 개정될 때, 제16조의2를 신설하여 원재료의 가격이 변동되어 하도급대금의 조정이 불가피한 경우 수급사업자가 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있도록 하는 이른바 ‘납품단가 조정협의 의무제’가 도입되었다. 원사업자는 10일 이내에 하도급대금 조정을 위한 협의를 개시해야 하고, 정당한 이유 없이 협의를 거부하거나 게을리해서는 안 된다. 그리고 10일이 지난 후에도 협의를 개시하지 않거나 신청일로부터 30일 이내에 합의에 도달하지 못한 경우에는 원사업자 또는 수급사업자는 하도급분쟁조정협의회에 조정을 신청할 수 있도록 하였다.

또한 정당한 사유 없이 협의를 거부한 자에 대해서는 시정에 필요한 조치를 권고하거나 명할 수 있으며, 하도급대금의 2배를 초과하지 않는 범위 내에서 과징금을 부과하거나, 하도급대금의 2배에 상당하는 벌금에 처할 수 있게 하였다. 그리고 원재료의 가격변동에 따른 하도급대금의 조정 요건, 방법 및 절차 등을 서면계약서에 명시하도록 하였다.

납품단가 조정협의 의무제를 도입한 것은 원사업자와 수급사업자 사이의 협상력 격차가 존재하는 현실을 고려한 조치이다. 구체적인 납품가격은 당사자 간 협의에 의해 결정하도록 시장자율에 맡기되, 협의 자체를 거부하거나 해태하는 것은 시정조치·과징금·벌금 등의 제재를 통해 예방하고자 한 것이다. 중소기업계가 지속적으로 그 도입을 주장한 납품단가 연동제의 대안으로 도입된 납품단가 조정협의 의무제는 도입 이전부터 실효성이 없다는 이유로 중소기업계에서 도입을 반대하였고, 여전히 실효성에 대해 비판하고 있다. 수급사

업자는 발주 물량축소, 거래단절 등을 우려하여 원사업자에게 납품단가 조정 협의를 요구하거나 제3자인 하도급분쟁조정협의회에 납품단가 조정을 신청하
기가 현실적으로 곤란하다는 것이다.³⁰⁾

이에 따라 납품단가 조정협의 의무제의 실효성을 제고하기 위해서는 중소기업협동조합과 사업자단체에 납품단가 협의 권한을 부여할 필요가 있다는 주장이 대두되었다. 대기업과 중소기업 사이의 협상력 격차를 완화하기 위해 중소기업협동조합과 사업자단체에 회원사를 대신하여 위탁기업에 납품단가 조정을 신청·협의를 할 수 있는 권한을 부여해야 한다는 것이다. 공정거래위원회는 이 제도가 개별 납품업체의 협상력 한계를 보완할 수 있으나, 협동조합이나 사업자단체의 납품단가 조정협의를 「공정거래법」 상의 사업자단체의 금지행위에 해당한다며 그 도입에 부정적인 입장을 취했다.

제18대 국회에서 중소기업협동조합에게 납품단가 조정 신청권과 협의권을 부여하는 법률개정안이 발의되었으나, 지식경제위원회에서의 논의 과정을 거쳐 신청권만 부여하는 것으로 처리되었다. 이에 따라 2011년 3월 개정된 「하도급법」에는 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합에게 하도급대금 조정 신청권을 부여하는 제16조의2 제2항이 신설되었다. 원재료 가격의 급격한 변동으로 하도급대금 조정이 불가피한 경우 원사업자에게 하도급대금 조정을 신청할 수 있도록 한 것인데, 불가피한 사유에 대해서는 대통령령에 위임하였다.³¹⁾ 이와 함께, 하도급분쟁조정협의회에 조정을 신청할 수 있는 경우에,

30) 최근 5년간 제조하도급분쟁조정협의회에 분쟁을 신청한 수급사업자를 대상으로 한 중소기업중앙회의 조사 결과(중소기업중앙회, 「하도급분쟁조정 후 원·수급사업자간 거래 실태조사」, 2008. 3.)에 따르면 분쟁조정 후에 원·수급사업자간 거래가 단절된 경우는 82%에 이르며, 거래를 지속한 업체는 4.8%에 불과하다.

31) 2011년 6월에 「하도급법 시행령」을 개정하여, 조합원인 수급사업자가 하도급 계약을 체결한 날부터 90일 이상 경과하고, 하도급 계약금액의 10% 이상을 차지하는 원재료의 가격이 계약을 체결한 날을 기준으로 15% 이상 상승한 경우나 계약 체결일을 기준으로 원재료의 가격 상승에 따른 변동금액이 나머지

“협의 개시 후 합의에 도달하지 못할 것이 명백히 예상되는 등 대통령령이 정하는 경우”를 추가하여 ‘납품단가 조정 Fast Track 제도’를 도입하였다.³²⁾

한편, 제19대 국회에 들어와 발의된 8건의 「하도급법 일부개정법률안」을 통합하여 위원회 대안으로 마련한 「하도급법 일부개정법률안」이 2013년 4월 30일 국회 본회의를 통과함에 따라 중소기업협동조합에 원사업자와의 납품단가 조정 협의권이 부여되었다. 제16조의2 제2항을 개정하여, 중소기업협동조합은 조합원인 수급사업자의 신청을 받아 대통령령으로 정한 원사업자와 하도급대금 조정을 위한 협의를 할 수 있게 한 것이다. 그리고 중소기업협동조합에 제도 협의 결렬 시 중소기업중앙회에 설치된 하도급분쟁 조정협의회에 조정을 신청할 수 있도록 하였다.

나. 자의적인 하도급대금 감액 행위 금지

「하도급법」은 하도급대금 부당 결정 행위뿐만 아니라 부당 감액 행위도 규제하였었는데, 수급사업자에게 책임을 돌릴 사유가 없음에도 하도급대금을 감액하는 행위를 부당 감액 행위로 규정하고, 이를 금지하였다. 그리고 하도급대금을 감액할 조건 등을 명시하지 않고, 위탁 후 협조요청 또는 경제상황의 변동과 같은 불합리한 이유를 들어 하도급대금을 감액하거나, 하도급대금을 현금으로 지급하거나 지급기일 전에 지급하는 것을 이유로 지나치게 하도급대금을 감액하는 행위 등 모두 8가지 원사업자 행위를 부당 감액 행위로 규정하였다(「하도급법」 제11조).

목적물에 해당하는 하도급대금의 3% 이상인 경우에 중소기업협동조합이 조정 신청을 할 수 있도록 하였다.

- 32) 「하도급법 시행령」 제9조의3에 규정되어 있는데, 원사업자 또는 수급사업자가 협의 중단 의사를 밝힌 경우, 제시한 조정금액이 상호 간에 2배 이상 차이가 나는 경우, 협이가 지연되면 영업활동이 심각하게 곤란하게 되는 등 양자에게 중대한 손해가 예상되는 경우, 그 밖에 이에 준하는 사유가 있는 경우 등이다.

그런데 이 규정에 따르면 감액의 부당성 여부를 입증할 책임이 수급사업자에게 있게 되어, 분쟁 발생 시 수급사업자의 권익구제가 쉽지 않다는 지적이 있어 왔다. 이에 따라 2011년 3월 「하도급법」 개정 시 감액 행위에 대한 규정을 강화하였는데, 하도급대금 감액을 원칙적으로 금지하고, 원사업자가 정당한 사유를 입증할 수 있는 경우에만 가능하도록 한 것이다. 즉 감액의 정당성 여부를 원사업자로 하여금 입증하도록 한 것이다. 그리고 ‘부당 감액 행위’라는 용어를 ‘정당한 사유에 의한 행위로 보지 않는’ 행위로 바꾸었고, 위에서 언급한 8가지 행위 이외에 다른 행위도 대통령령으로 추가 규정할 수 있도록 하였다.³³⁾ 또한, 정당한 사유로 감액한 경우 감액사유와 기준 등을 적은 서면을 수급사업자에게 미리 주도록 하였다.

다. 중소기업 기술보호 강화

현행 「하도급법」에서는 정당한 사유가 있는 경우 외에는 원사업자가 수급사업자의 기술자료를 자기 또는 제3자에게 제공하도록 강요하지 못하도록 하고, 취득한 기술자료를 자기 또는 제3자를 위하여 유용하지 못하도록 하고 있다(법 제12조의3). 그리고 이 규정을 위반한 경우에는 시정조치(법 제25조), 하도급대금의 2배를 초과하지 않는 과징금(법 제25조의3) 또는 벌금(법 제30조) 등의 조치를 취할 수 있도록 하였다.

이러한 규정에도 불구하고 원사업자가 기술탈취 금지 규정을 위반하는 경우가 끊이지 않고, 거래 단절과 같은 위협 때문에 수급사업자는 자기의 의사에 반해 기술자료를 원사업자에게 제공해야 하는 경우가 계속 발생하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2011년 3월 「하도급법」 개정 시 기술자료의 요구를 원칙적으로 금지하고, 기술자료 탈취·유용으로 손해가 발생한 경우 원사업자의 손해배상 책임을 명시하였다.

33) 2013년 5월 현재 동 법 시행령에 이와 관련된 조항이 마련되어 있지 않다.

먼저 제12조의3 제1항을 개정하여, 원사업자가 수급사업자의 기술자료를 본인 또는 제3자에게 제공하도록 요구하는 것을 원칙적으로 금지하였고, 단서 조항을 통해 원사업자가 정당한 사유를 입증한 경우에는 요구할 수 있도록 하였다. 그리고 이 경우 요구 목적, 비밀유지에 관한 사항, 권리귀속 관계, 대가 등 대통령령으로 정하는 사항을 해당 수급사업자와 미리 협의하여 정한 후 그 내용을 적은 서면을 해당 수급사업자에게 주도록 하였다.

그리고 제35조를 신설하여 원사업자가 위 규정을 위반하여 기술자료 제공을 요구함으로써 손해를 입은 자가 있는 경우에는 발생한 손해에 대하여 배상 책임을 지도록 하였는데, 단서 조항을 통해 원사업자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 배상책임을 지지 않도록 하였다. 즉 고의 또는 과실이 없었음을 입증할 책임을 원사업자에 부여한 것이다. 나아가 원사업자가 취득한 기술자료를 유용함으로써 손해를 입은 자가 있는 경우에는 그 자에게 발생한 손해의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임을 지도록 하는 징벌적 손해배상제도를 도입하였다.³⁴⁾ 이 경우에도 단서 조항을 통해 고의 또는 과실이 없음을 입증할 책임을 원사업자에 부여하였다. 한편, 「공정거래법」의 관련 규정을 준용토록 하여 손해가 발생한 사실은 인정되나 손해액의 금액을 구체적으로 산정하기 곤란한 경우에는 법원이 변론의 취지와 증거조사의 결과를 고려하여 그에 상당한 손해액을 인정할 수 있도록 하였다.

34) 3배 손해배상제도는 과도한 배상금으로 인한 기업 활동 위축을 방지하고, 배상액 산정에 소요되는 비용과 노력 절감을 위해 배상금을 3배로 한정된 제한된 의미의 징벌적 손해배상제도로써, 그간 기업 관련 손해배상 관련 법률에 도입되는 것이 논의되어 오다가 「하도급법」 개정을 통해 처음 도입되었다.

라. 징벌적 손해배상제도 확대 적용

위에서 살펴 본 바와 같이 2011년 3월의 「하도급법」 개정 시 기술자료 요구와 유용에 대해서만 실손해배상과 징벌적 손해배상제도가 도입되었다. 그런데 불공정 하도급 행위가 근절되지 않고, 실제 현장에서 일어나는 「하도급법」 위반 행위는 적발하기가 쉽지 않다. 이에 실손해배상 및 징벌적 손해배상 제도의 적용 대상을 확대해야 한다는 주장이 계속 제기되었으며, 다수의 개정안이 발의되었다.

오랜 논의 끝에 2013년 4월 30일에 개정된 「하도급법」에 기술자료 요구 및 유용뿐만 아니라 원사업자가 법 규정을 위반함으로써 수급사업자에게 손해가 발생한 모든 경우에 그 손해에 대해 배상책임을 지도록 하는 규정이 마련되었다(법 제35조 개정). 나아가 기술유용 행위뿐만 아니라 부당한 하도급대금 결정 행위(법 제4조), 부당한 발주 취소 행위(법 제8조), 부당한 반품 행위(법 제10조), 부당한 하도급대금 감액 행위(법 제11조)에 대해서도 3배 범위 내에서 징벌적 손해배상 책임을 부과하도록 하였다. 그리고 제35조 제3항을 신설하여, 법원은 징벌적 손해배상액을 정할 때 다음과 같은 사항을 고려하도록 하였다. ① 고의 또는 손해 발생의 우려를 인식한 정도; ② 수급사업자와 다른 사람이 입은 피해 규모; ③ 원사업자가 취득한 경제적 이익; ④ 위반행위에 따른 벌금 및 과징금; ⑤ 위반행위의 기간·횟수; ⑥ 원사업자의 재산 상태; ⑦ 원사업자의 피해구제 노력의 정도.

마. 기타 「하도급법」 개정 사항

2011년 3월 「하도급법」 개정 시 「하도급법」이 적용되는 중소기업과 하도급거래 범위를 확대하였다(법 제2조 제2항 제2호). 이전에는 중소기업 간 하도급 거래의 경우, 하도급을 준 원사업자의 매출액 또는 종업원 규모가 하도급

을 받은 수급사업자의 2배 이상인 경우에만 「하도급법」을 적용하도록 되어 있었는데, 「하도급법」 개정 시 ‘2배 이상’의 규정을 삭제하고, 매출액이나 종업원 규모가 ‘큰’ 경우로 법 적용 대상을 확대한 것이다.

또한, 임의조항이던 제22조의2를 의무조항으로 바꾸어 공정거래위원회로 하여금 하도급거래 서면실태조사를 실시하여 그 결과를 공표하도록 의무화하였다. 그리고 제24조를 개정하여 사업자단체에만 설치하도록 되어 있는 하도급분쟁조정협의회를 한국공정거래조정원에 추가로 설치하였다. 제24조4 제1항에 단서조항을 신설하여 원사업자와 수급사업자가 각각 다른 협의회에 분쟁조정을 요청한 경우에는 수급사업자가 분쟁조정을 요청한 협의회가 이를 담당하도록 하였다.

마지막으로 제32조를 개정하여 전속고발제를 보완하였다. 이전에는 제30조에 규정된 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있었는데, 이 중 위반정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 하도급거래 질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우에는 공정거래위원회는 검찰총장에게 의무적으로 고발하도록 하였다. 또한 검찰총장은 고발요건에 해당하는 사실이 있음을 공정거래위원회에 통보하여 고발을 요청할 수 있도록 하고, 공정거래위원회는 공소가 제기된 후에는 고발을 취소할 수 없도록 하였다.

한편, 2013년 4월의 「하도급법」 개정 시에 제4조 제1항을 수정하여 하도급대금 결정의 부당성을 판단하는 기준으로서의 현저성 요건을 삭제하였다. 일반적으로 지급되는 대가보다 ‘현저하게 낮은’ 수준으로 하도급대금을 결정하는 것을 금지하고 있었는데, ‘현저하게’를 삭제한 것이다. 이는 실무적으로 현저성을 입증하기가 쉽지 않아 수급사업자의 보호라는 취지에 부합하지 않기 때문이다.

그리고 제30조 제2항을 개정하여, 법 제19조 ‘보복조치의 금지’ 규정의 실효성을 강화하기 위하여, 이를 위반한 원사업자에게 3억 원 이하의 벌금에 처

하도록 하였다. 법 제19조에 따르면, 원사업자는 수급사업자 또는 중소기업협동조합이 원사업자의 법 위반 사실 신고, 하도급대금 조정 신청, 하도급분쟁조정협의회에 대한 조정 신청 등의 이유로 그 수급사업자에 대하여 수주기회를 제한하거나 거래의 정지, 그 밖에 불이익을 주는 행위를 해서는 안 된다.

바. 대규모유통업에서의 거래 공정화

유통시장이 개방된 이후 우리나라 유통시장은 백화점·대형마트·TV홈쇼핑 등 대규모유통업을 중심으로 급성장하였는데, 이들은 막대한 자본과 거래상의 우월적 지위를 바탕으로 거래상대방인 납품업자나 매장임차인에 대한 불공정행위를 관행화하여 왔다는 비판이 꾸준히 제기되었다. 납품업자나 매장임차인은 수용할 수 없는 불이익을 당하여도 대규모유통업자로부터의 보복이 두려워 신고를 기피하게 되고, 이러한 현실은 다시 대규모유통업자로부터 금불공정거래행위를 계속하게 만드는 악순환이 반복되고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 대규모유통업자에 의한 불공정거래행위를 유형별로 구체화하고, 납품업자나 매장임차인의 신고 및 권리 구제가 쉽게 하도록 할 필요가 있다. 나아가 현재 대규모유통업자가 유통시장에서 자신의 우월적 지위를 남용하는 것을 방지하고, 납품업자나 매장 임차인과의 공정한 거래질서를 확립하기 위한 법적·제도적 장치를 마련해야 한다. 바로 이러한 목적으로 2011년 11월 「대규모유통업법」을 제정한 것인데, 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 대규모유통업자가 납품업자 또는 매장임차인과 계약을 체결한 즉시 거래형태를 비롯한 대통령령으로 정하는 계약사항을 명시한 서면을 주도록 하였다. 다음으로 대규모유통업자가 거래상 우월한 지위를 남용하여 납품업자나 매장임차인에게 행하는 불공정거래행위를 다음과 같이 구체화하고 이를 금지하였다. ①납품받은 상품의 대금을 감액하는 행위; ②계약 체결 후 정당한 사

유 없이 상품 수령을 거부·지체·반품하는 행위; ③ 판매촉진행사에 소요되는 비용을 부담시키는 행위; ④ 납품업자나 매장임차인으로부터 종업원을 파견 받아 근무하게 하는 행위; ⑤ 배타적 거래를 강요하는 행위; ⑥ 다른 거래 상대방과의 거래정보와 같은 경영정보를 제공하도록 요구하는 행위; ⑦ 자기 또는 제 3자를 위해 금전·물품·용역이나 그 밖의 경제적 이익을 제공하도록 하는 행위; ⑧ 기타 납품업자나 매장임차인에게 불이익을 주거나 이익을 제공하게 하는 행위

다음으로 상품판매 대금의 지급 기한, 연체 이자율, 지급 방법 등을 제한하였다. 납품업자로부터 상품을 위탁받아 판매하고 그 판매대금을 관리하는 경우에 대규모유통업자가 상품판매 대금을 월 판매마감일부터 40일 이내에 납품업자에게 지급하도록 하고, 연체하는 경우에는 100분의 40 이내의 범위에서 공정거래위원회가 정하여 고시하는 이율에 따라 이자를 지급하도록 하며, 상품판매대금이나 지연이자를 상품권이나 물품으로 지급할 수 없도록 하였다. 그리고 계약기간 중 대규모유통업자가 납품업자나 매장임차인과 거래를 중단하거나 거절하는 경우, 또는 매장 위치·면적·시설을 변경하는 경우에는 납품업자와 매장임차인이 지출한 매장 설비비용에 전체 계약기간 중 남은 계약기간이 차지하는 비율을 곱한 금액 이상을 납품업자 등에게 보상하도록 하였다.

한편, 대규모유통업자와 납품업자나 매장임차인 사이의 분쟁을 조정하기 위하여 한국공정거래조정원에 ‘대규모유통업거래 분쟁조정협의회’를 설치하고, 분쟁당사자 또는 공정거래위원회가 분쟁조정협의회에 분쟁의 조정을 신청 또는 의뢰할 수 있도록 하였다. 그리고 공정거래위원회는 신고 또는 직권으로 이 법의 위반행위를 조사할 수 있고, 위반행위에 대해서는 시정명령, 시정권고 또는 과징금을 부과할 수 있도록 하였다. 마지막으로 벌칙 조항을 통해 법 위반 행위에 대해서는 벌금에 처하거나 과태료를 부과하도록 하였다.

아래 표는 지금까지 살펴본 하도급거래 공정화와 대규모유통업에서의 거래공정화를 위해 취해진 정책들을 요약·정리한 것이다.

[표 14] 하도급거래 공정화를 위한 정책 현황

정책 및 관련 법률	현황 및 개선 내용
납품단가 조정 체계 개선 「하도급법」	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업협동조합에 하도급대금 조정 신청권 및 협의권 부여(2011년 3월, 2013년 5월) - 납품단가 조정 Fast Track 제도 도입(2011년 3월)
하도급대금 자의적 감액 금지 「하도급법」	<ul style="list-style-type: none"> - 하도급대금 감액 원칙적으로 금지 - 감액의 정당성 여부 입증 책임 원사업자에게 부여 - 감액사유와 기준 등을 적은 서면 발급 의무화(이상 2011년 3월)
중소기업 기술보호 강화 「하도급법」	<ul style="list-style-type: none"> - 기술자료 요구 원칙적으로 금지 - 원사업자가 정당한 사유를 입증한 경우에만 요구 가능 - 원사업자에게 기술자료 탈취·유용으로 인한 손해배상 책임 부여 - 기술자료 유용에 대해 징벌적 손해배상제도(3배) 도입 - 손해가 발생한 경우, 고의·과실이 없었음에 대한 입증 책임을 원사업자에게 부여(이상 2011년 3월)
징벌적 손해배상제도 확대 「하도급법」	<ul style="list-style-type: none"> - 부당한 하도급대금 결정 행위, 부당한 발주 취소 행위, 부당한 반품행위, 부당한 하도급대금 감액 행위에 대해서도 3배 범위 내에서 징벌적 손해배상 적용(2011년 3월, 2013년 5월) - 징벌적 손해배상액을 결정할 때 법원이 고려해야 하는 사항 규정(2013년 5월)

정책 및 관련 법률	현황 및 개선 내용
<p>기타 「하도급법」 개정 사항</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 「하도급법」 적용 대상 확대 - 하도급거래 서면실태조사 실시 및 공표 의무화 - 한국공정거래조정원에 하도급분쟁조정협의회 설치 - 전속고발제 보완(이상 2011년 3월) - 보복조치를 취한 원사업자에게 3억 원 이하의 벌금 부과 (2013년 5월)
<p>대규모유통업 거래 공정화 「대규모유통업법」 (2011년 11월 제정)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 계약사항 서면 발급 의무화 - 상품 대금 감액 행위 금지 - 상품 수령 거부·지체·반품 행위 금지 - 판매촉진행사 소요 비용 부담시키는 행위 금지 - 종업원을 파견 받아 근무하게 하는 행위 금지 - 배타적 거래 강요 금지 - 경영정보 제공 요구 금지 - 금전·물품·용역이나 그 밖의 경제적 이익 제공 요구 금지 - 납품업자나 매장임차인에게 불이익을 주거나 이익을 제공하게 하는 행위 금지 - 상품판매 대금의 지급 기한, 연체 이자율, 지급 방법 등 제한 - 한국공정거래조정원 ‘대규모유통업거래 분쟁조정협의회’ 설치 - 공정위에 법 위반행위 조사권, 위반행위에 대한 시정 명령, 시정권고 또는 과징금 부과권 부여 - 법 위반 행위 대해 벌금형 또는 과태료 부과

IV. 대·중소기업 양극화 해소를 위한 정책의 보완 및 개선 과제

지금까지 살펴본 바와 같이 동반성장 정책을 통해 대기업과 중소기업 사이의 양극화 또는 격차를 해소하기 위한 법적·제도적 노력이 국회와 정부 차원에서 이루어져 왔다. 이러한 노력에 힘입어 중소기업 사업영역 보호, 사업기회 보장, 불공정 하도급거래 관행 개선 등의 효과가 나타날 것으로 기대할 수 있다. 따라서 이러한 제도 개선의 효과가 현실화될 수 있도록 정부는 관련 정책을 철저하게 집행하고, 법령의 제재규정을 엄격하게 적용해야 하며, 국회는 정부의 이러한 활동을 독려할 필요가 있다.

한편, 기존 제도나 정책의 효과를 최대화하는 것도 중요하지만, 미비점을 보완하고 실효성을 제고할 수 있는 방안을 모색하는 것도 정책이나 제도의 목적을 달성하는 데 필요하다. 따라서 이 장에서는 대기업과 중소기업 사이의 격차 해소를 목표로 도입된 제도의 실효성을 확보하고 효과를 제고할 수 있는 방안에 대해 살펴본다. 먼저 중소기업 사업영역 보호를 위한 제도나 정책의 보완 및 개선 과제를 검토하고, 하도급거래 공정화를 위해 개선해야 할 사항들과 추가적으로 고려해야 할 사항들을 점검한다.

1. 중소기업 사업영역 보호를 위한 정책의 보완 및 개선 과제

가. 사업조정제도의 보완 및 개선 과제

(1) 사업조정 신청 대상이 되는 가맹점포 확대

위에서 살펴본 바와 같이 2010년 12월 7일 「상생법」을 개정하여 가맹점포도 사업조정제도의 대상에 포함시켰다. 하지만 동 법 시행규칙으로 법 적용대상을 점포 개업에 드는 총 비용의 51% 이상을 대기업이 부담하는 점포(위탁형 가맹점)로 제한하였다. 중소기업청은 2011년 3월 「SSM 사업조정제도 시행지침」을 마련하여 총비용의 범위를 정하고, 가맹점사업자가 제출한 증빙자료를 토대로 사업조정 대상 여부를 판단하도록 하였다.³⁵⁾

그런데 총비용, 그리고 가맹본부와 가맹점주가 각각 부담한 비용 산정의 객관성을 확보하기가 어렵고, 51%라는 기준이 현실적인가라는 의문이 제기될 수 있다. 더구나 가맹점으로 개점한 이후 직영점으로 전환하는 경우에 대한 지침이 마련되지 않아 편법 개점을 방지할 수 있는 장치도 미비한 실정이다. 총비용의 51% 미만을 부담하고 가맹점을 개설한 후, 일정 기간이 지난 후에 이를 직영점으로 전환하는 방식으로 사업조정제도를 회피할 가능성이 있는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 아예 이 조항을 삭제하여 부담 비중에 관계없이 모든 가맹점포가 사업조정 대상이 되도록 하는 것을 고려할 수 있다. 한편, 가맹점주의 입장에서는 자신들도 소상공인에 불과한데 직영점과 같은

35) 중소기업청에 따르면, 2012년 12월 현재 총 1,247개 SSM 중 직영점은 1,076개(86.3%)이고 가맹점은 171개(13.7%)이다. 가맹점 형태 중 대기업이 개점 비용의 51% 이상을 부담한 점포는 47개임에 비해, 51% 미만을 부담한 점포는 124개로서 가맹점형 SSM의 72.5%를 차지하고 있다.

규제를 적용하는 것은 지나치다고 항변할 수 있다. 이러한 주장도 타당한 측면이 있지만, 가맹점포도 사업조정 대상에 포함시킨 취지를 적극적으로 고려하는 것이 바람직하다. 그리고 「유통산업발전법」은 모든 프랜차이즈형 체인사업으로 운영되는 점포도 준대규모점포에 포함시켜 직영점과 같은 규제를 적용하도록 하고 있다는 사실도 고려할 필요가 있다.

해당 조항을 삭제하는 것이 어렵다면 차선책으로 51% 기준을 대폭 하향 조정하는 것을 검토할 수 있다. 이 경우, 가맹점으로 개점한 이후 직영점으로 전환하는 경우에는 의무적으로 이 사실을 신고토록 하고, 사업조정 대상이 되었음을 이해관계자에게 통보하도록 하는 방안을 같이 도입해야 한다.

(2) 사업조정 신청 기한 확대

2010년 1월 27일 「상생법」 개정 시 대기업이 사업을 인수·개시 또는 확장 후라도 90일 이내에 사업조정을 신청할 수 있도록 하는 규정이 마련되었다. 대기업이 편법적으로 영업을 개시하는 것을 방지하고, 중소기업에게는 대응시간을 보장해주기 위해 사업을 개시한 이후에도 사업조정 신청이 가능하도록 한 것인데, 대기업의 경제적 피해를 최소화하기 위해 90일 이내로 제한하였다.

하지만 중소기업이 대기업의 인수·개시·확장 등을 인지하고 사업조정을 신청하기 위한 기본적인 절차를 따르는데 드는 기간을 고려했을 때, 90일은 충분하지 않다는 비판이 제기되고 있다. 나아가 대기업이 타인의 명의를 빌려 사업을 하거나, 개인사업체를 인수하여 상호를 교체하지 않고 있다가 기습적으로 대기업의 상호로 전환하는 경우 등에는 중소기업이 이 사실을 사전에 인지하기 어려워 사업조정을 신청하는데 어려움이 있다.

따라서 대기업이 사업을 인수·개시 또는 확장 후에도 사업조정을 신청할 수 있도록 한 취지를 살리기 위해서는 ‘90일 이내’인 현행 사업조정 신청기한

을 확대할 필요성이 있다. 신청 기한 자체를 폐지하는 것도 고려할 수 있지만, 이 경우 사업의 안정성이 지나치게 저해될 우려가 있다.

(3) 일시 정지 권고의 이행력 확보

또 다른 문제점으로 사업의 인수·개시 또는 확장의 일시 정지 권고의 이행력이 확보되어 있지 않다는 점이 지적되고 있다. 「상생법」 제34조 제1항에 따라 중소기업청장은 사업조정 신청을 받은 경우 대기업에 조정심의회 심의 결과를 통지할 때까지 해당 사업의 인수·개시 또는 확장을 일시 정지하도록 권고할 수 있다. 그리고 대기업이 일시 정지 권고를 따르지 않은 경우 동 조 제2항에 따라 그 권고대상이나 내용 등을 공표할 수 있으나, 공표만으로 대기업이 권고를 받아들일 가능성은 그리 크지 않다는 것이다.

사업조정에 대한 심의가 이루어지고 있음에도 대기업이 사업의 인수·개시 또는 확장을 강행함으로써 발생할 수 있는 문제점을 사전에 방지하기 위해서는 일시정지 권고의 이행력을 강화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 즉 사업조정 권고를 이행하지 않았을 경우와 마찬가지로 이행명령을 발령할 수 있도록 하고, 이행명령을 행하지 않을 경우 과태료를 부과할 수 있도록 하면 일시 정지 권고의 실효성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 이를 통해 당사자들 간의 자율협의를 촉진하는 효과도 얻을 수 있다.

(4) 최종 이행명령 실행력 강화

대기업이 사업조정과 관련된 최종 이행명령을 따르지 않을 경우 부과할 수 있는 벌칙 조항의 실효성에 대한 의문도 제기되었다. 최종 이행명령을 따르지 않는 경우, 「상생법」 제41조에 따라 1년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있으나, 2011년 6월 현재까지 이행명령이 발령된 경우는

단 한 건에 불과하고 이행명령을 따르지 않아 처벌된 사례도 없다. 사업조정 권고를 따르지 않은 주체는 법인인데, 그 법인의 대표자에게 이에 따른 징역형을 부과하는 것은 합리적이지 않은 측면이 있으며, 정액의 벌금형으로는 이행명령의 실행력을 확보하는 데에는 한계가 있다는 지적이 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 사업조정과 관련된 이행명령에 따르지 않은 것에 대해 과징금을 부과하고, 과징금을 매출액의 일정 비율로 하는 방안을 고려할 수 있다. 이행명령을 따르지 않은 것에 대해 형벌의 일종인 벌금으로 처벌하기 보다는 의무이행 확보 수단으로서의 기능과 부당이득을 환수하는 요소를 동시에 보유하고 있는 과징금으로 제재하는 것이 바람직하다. 나아가 이행명령의 실효성을 확보하기 위해서는 권고를 이행하지 않았을 경우 얻게 될 기대수익보다 이로 인해 받게 될 금전적 불이익이 더 커야 하므로, 일정 금액의 과징금보다는 「공정거래법」의 경우와 같이 매출액의 일정 비율로 과징금을 부과하는 것을 적극적으로 고려할 필요가 있다.³⁶⁾

나. 적합업종 선정제도의 보완 및 개선 과제

적합업종 선정 기준, 적용 대상 대기업 범위 등을 둘러싼 논란보다 더 중요한 문제는 적합업종 선정제도의 실효성을 확보하는 것이다. 동반성장위원회에서 적합업종을 선정한다고 하더라도, 법적 강제성도 없고 정부가 행정적으로 강제할 수도 없으므로 제도의 실효성을 확보할 수 없다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다. 동반성장위원회는 권고 이행 여부를 동반성장 지수에 반영함으로써 국민들의 평판을 통해 제도의 실효성을 확보하고자 하는데, 이러한 평판효과가 실제로 발생할 것인지에 대해 의문이 계속 제기되고 있는 것이다.

36) 「공정거래법」은 시장지배적 지위의 남용 행위에 대해서는 매출액의 3%, 부당한 공동행위에 대해서는 10%, 불공정거래행위에 대해서는 2% 한도 내에서 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다.

이러한 비판을 바탕으로 논의되고 있는 것이 대기업이 적합업종에 진출하지 못하도록 법으로 규정하는 방안이다. 이를 위해 법률 제·개정안이 계속 발의되었으나, 지식경제위원회에서 논의를 거치는 과정에서 동반성장위원회에 사업조정신청권을 부여하는 것으로 일단락되었다. 이는 기업의 경제활동의 자유를 특정 법률로 침해한다는 대기업 측의 반발과 WTO협정과 FTA협정 등 우리나라가 맺은 국제통상협정에 위반될 가능성에 따른 반대 의견 때문인 것으로 판단된다. 하지만 대기업의 적합업종 진출 금지를 법제화하는 것은 적합업종 선정제도의 실효성을 강화하는 유력한 방안이기 때문에, 제19대 국회가 개원한 이후에도 법제화를 위한 「상생법」 개정안이 발의되었다.

사업 이양과 진출 금지를 법적으로 강제하지 않은 상태에서 적합업종 선정제도의 실효성을 제고할 수 있는 방안으로 먼저 정부와 공공기관의 물품과 용역 구매에서 적합업종 선정제도에 따르지 않는 대기업을 제외하는 것을 고려할 수 있다. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조³⁷⁾는 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자의 자격을 제한할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 동 법 시행령 제12조에 경쟁입찰 참가자격을 규정하고 있는데, 여기에 적합업종으로 선정된 업종에 종사하는 대기업은 입찰 참가 자격이 없다는 규정을 신설하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 해당 대기업과 「공정거래법」 제2조의 규정에 따라 계열회사 관계에 있는 기업들에게도 입찰 참가 자격을 부여하지 않으면 적합업종 선정제도의 실효성을 더욱 높일 수 있을 것이다.

이 방안은 중소기업 적합업종 지정제도에 따르지 않은 대기업에 패널티를 부여하는 방안인데, 이와 그 효과는 동일하지만, 중소기업의 사업영역을 보호

37) 제7조 (계약의 방법) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하고자 하는 경우에는 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 부치거나 수의계약에 의할 수 있다.

한다는 제도의 취지에 더욱 충실한 방안으로 적합업종으로 선정된 업종의 제품을 중소기업자 간 경쟁 제품으로 지정하는 방안을 검토할 수 있다. 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제6조에 따라 중소기업청장은 중소기업자 간 경쟁 제품을 지정하고 있는데, 현재 202개 제품이 중소기업자 간 경쟁 제품으로 지정되어 있다. 여기에 중소기업 적합업종의 제품을 포함시키면 해당 업종에 종사하는 중소기업의 판로 확보에 도움이 될 것이다.

또 하나의 방안으로 대기업이 영위하고 있던 중소기업 적합업종을 중소기업에게 이양한 경우에는 그 손실의 일부를 보전해 주고 금융·세제상의 지원을 할 수 있도록 하는 것이다. 「상생법」 제37조에 따르면 정부는 대기업과 대기업이 실질적으로 지배하는 중소기업이 다른 중소기업에 이양하는 사업이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 때에는 대기업에게 금융·세제상의 지원을 할 수 있다. 따라서 「상생법 시행령」 제26조를 개정하여 금융·세제상의 지원을 할 수 있는 경우에 중소기업 적합업종·품목의 사업 이양을 포함시키면 지원이 가능하다.

다. 대규모점포와 준대규모점포 규제 개선 과제

(1) 영업시간 제한의 확대

오랜 논의를 거쳐 국회 지식경제위원회의 대안으로 마련되어, 2012년 11월 16일에 국회 지식경제위원회에서 의결되었던 「유통산업발전법 일부개정법률안」에는 영업시간 제한 범위를 ‘자정에서 오전 8시까지’에서 ‘오후 10시부터 다음 날 오전 10시까지’로 확대하고, 의무휴업일을 ‘매월 1일 이상 2일 이내’에서 ‘매월 1일 이상 3일 이내’로 확대하는 방안이 채택되었다. 이후 법제사법위원회에서의 논의를 거쳐 영업시간 제한 범위가 ‘오후 10시부터 다음 날 오전 10시까지’에서 ‘오전 0시부터 오전 10시까지’로 축소되었고, 의무휴업일도

‘매월 1일 이상 3일 이내’에서 ‘매월 이틀’로 줄어들었다. 또한, 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 지정할 수 있도록 하였다.

이에 따라 영업제한 시간이 법 개정 이전보다 2시간(오전 8시부터 오전 10시까지) 늘어나고, 의무휴업일도 하루나 이틀 중 기초자치단체장이 선택하도록 하던 것에서 이틀로 확정되는 개선이 이루어졌다. 하지만 이러한 조치는 건전한 유통질서의 확립이나 근로자의 건강권 보장에는 기여하는 바가 클 수 있지만, 대규모점포 및 준대규모점포와 중소유통업의 상생발전과 중소기업의 사업 기회 보장이라는 목표를 달성하기에는 미흡하다는 비판이 계속 제기되고 있다. 특히 영업시간 제한과 관련된 현행 규제의 강화해야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다.

자정부터 오전 10시까지 영업을 할 수 없게 함으로써 심야노동으로부터 근로자의 건강권을 보호한 것은 바람직하지만, 이 시간대만 영업을 제한하는 것으로는 전통시장이나 동네상권 소상공인들의 매출이 증대할 가능성이 크지 않다는 게 비판의 핵심이다. 모든 대형마트가 다 심야영업을 했던 것도 아니고, 특히나 대부분의 SSM은 영업시간 제한 조치가 취해지기 전에도 이미 자정 전에 영업을 마쳤다는 것이 이러한 주장의 근거로 제시되고 있다. 영업시간 제한의 취지를 살리고, 실제로 그 효과를 얻기 위해서는 영업을 제한되는 시간대를 확대·조정하는 것을 검토할 필요가 있다.

다만 개정된 법률이 2013년 4월 24일부터 시행되고 있다는 사실을 고려해야 한다. 즉 강화된 영업시간 제한 규제가 시행된 지 얼마 되지 않아 그 효과를 파악하기 어려운 상황에서 영업시간 제한 확대를 검토하는 것은 시기상조인 것이다. 충분한 기간을 두고 그 효과를 점검한 결과 영업시간 제한 취지가 달성되고 있다면 영업시간 규제를 강화할 필요는 없을 것이다.

(2) 농수산물 매출 55% 규정의 문제점과 보완 방안

대규모점포와 준대규모점포의 영업시간 제한 규정을 「유통산업발전법」에 마련하는 과정에서 논란이 되었던 것 중의 하나가 농협이 운영하는 하나로클럽과 하나로마트를 규제대상에 포함시킬 것인지의 여부였다.³⁸⁾ 찬반의견이 팽팽히 대립하였는데, 결국 법제사법위원회에서 이를 규제대상에서 제외하기로 최종 결정하였다. 이에 따라 영업시간 제한을 위해 신설된 제12조의2 제1항 단서조항에 「농안법」에 따른 농수산물의 매출액 비중이 51% 이상인 점포는 해당 지자체의 조례로 규제대상에서 제외할 수 있도록 하였다.

이러한 규정을 도입한 것은 두 가지 이유 때문이었는데, FTA와 같은 국제통상협정으로 인해 피해를 입게 될 농어민의 어려움을 가중시킬 우려가 있다는 것이 첫 번째 이유였다. 두 번째 이유는 유통기한이 짧은 농수산물 위주로 영업을 하고 있는 농협 판매장의 경우에는 영업시간 제한으로 인한 손실액이 지나치게 크다는 것이었다. 하지만 농협만 영업시간 제한 규제에서 제외하게 되면 형평성의 문제가 야기될 수 있기 때문에, 농수산물의 매출 비중이 51% 이상인 점포 모두를 규제대상에서 제외할 수 있게 하였다.

지자체의 조례로 대형마트와 SSM에 대한 영업시간 제한 규제가 도입되었으나, 하나로클럽과 하나로마트는 이 규정에 따라 제한 대상에서 제외되었다. 그런데 이들과 상권을 공유하는 중소상인들은 이들에게도 똑같이 영업시간 제한 규제를 적용해야한다고 주장하고 있다. 더구나 다른 유통대기업이 농수산

38) 농협이 운영하는 점포가 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 「농안법」)상의 농수산물유통센터의 자격을 취득하여, 농수산물만을 전문적으로 취급하는 매장을 분리·운영하게 되면 이 문제는 해결될 수 있었다. 하지만 법제사법위원회에서 농수산물유통센터는 반드시 지자체가 투자한 기관으로 한정하는 것으로 「농안법」이 개정되면서, 이 문제가 「유통산업발전법」의 논의 과정에 들어오게 된 것이다.

물 매출 비중이 51%가 넘는 점포를 영업규제 제한 대상에서 제외해 줄 것을 관할 지자체에 요청할 경우, 이를 거부하기가 어렵다는 문제점도 있다.

51% 규정의 문제점으로는, 먼저 규제 제외 여부를 판단하는데 결정적인 역할을 하는 농수산물에 대한 규정이 단서조항의 취지에 적합하지 않다는 점을 들 수 있다. 유통기한이 짧은 것으로 인한 피해가 지나치게 크기 때문이라면, 농수산물의 범위를 신선식품으로 제한해야 하는데도 현행 규정은 모든 농수산물을 포함하고 있다. 또한, 국내 농어민의 어려움을 고려하는 것이라면 수입농수산물을 제외하고 국내 농수산물로만 한정해야 하는데도, 이에 대한 규정이 없는 것도 문제이다. 따라서 단서조항의 취지를 살리려면 이 두 가지 사항을 고려하여 법률 규정을 개정할 필요가 있다.

보다 근본적인 문제는 이 단서조항이 「유통산업발전법」 개정 취지에 어긋난다는 것이다. 농수산물의 매출 비중이 51% 이상이어야 한다는 제한을 두긴 했지만, 이 조항으로 인해 대형마트와 SSM은 영업시간 제한 규제를 회피할 수 있게 되었기 때문이다. 유통기한이 짧아 손실 규모가 상대적으로 클 수는 있지만, 해당 점포는 일정 기간이 지나면 손실을 최소화할 수 있는 방향으로 점포 운영을 조정하게 될 것이다. 또한 영업시간 제한으로 인한 손실규모가 다른 점포에 비해 어느 정도일지에 대한 면밀한 검토 작업도 선행되지 않은 상태에서 단서조항을 삽입한 것은 불합리하다고 할 수 있다.

가장 중요한 고려사항이었던 국내 농어민의 어려움이 가중된다는 주장은 일면적(一面的)이다. 농수산물 취급 비중이 높은 점포의 영업시간 제한으로 인해 해당 점포에 납품하는 농어민은 어느 정도 피해를 입을 수도 있겠지만, 이는 다른 유통경로를 활용하는 농수산물 생산자의 판로가 확보되는 것으로 상쇄될 수 있다. 해당 점포가 영업을 하지 않는다고 해도, 소비자의 농수산물에 대한 수요 자체가 없어지거나 현저하게 줄어든다고 할 수 없다. 소비를 점포

영업시간에 맞추어 미루거나, 전통시장이나 동네 상점과 같은 다른 경로를 통해 농수산물을 구매하게 될 것이라고 예측하는 것이 보다 합리적이다.

이러한 우려에 따라 「유통산업발전법」 제12조의2 제1항의 단서조항을 삭제하거나 농수산물 매출 비중을 상향 조정하기 위한 「유통산업발전법」 개정안이 발의되었다. 개정안들에 대한 지식경제위원회와 법제사법위원회에서의 논의를 거쳐, 2013년 1월의 법률 개정 시 이 비율은 55%로 상향 조정되었다. 개정된 법률이 4월 24일부터 시행되고 있기 때문에 이러한 조정이 가져온 효과를 확인하기에는 아직 이르다. 비율을 상향 조정한 효과가 나타날 수 있는 충분한 시간이 지난 후에도 위에서 제기한 문제점들이 해소되지 않는다면 비율을 상향 조정하는 방안, 농수산물의 범위를 국내에서 생산된 신선식품으로 한정하는 방안 등을 재검토할 수 있다.

(3) 임의가맹점형 체인사업에 대한 규제 도입

직영점형 체인사업이나 프랜차이즈형 체인사업의 형태로 운영되는 점포는 준대규모점포에 포함되지만, 임의가맹점형 체인사업 형태로 운영되는 점포는 준대규모점포에 포함되지 않는다. 이에 따라 체인본부가 대기업인 경우에는 임의가맹점형 점포도 준대규모점포에 포함시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다. 준대규모점포에 포함되는 프랜차이즈형 점포와 마찬가지로 대규모점포를 경영하는 회사나 계열회사, 또는 상호출자제한기업집단의 계열회사를 체인본부로 한다면, 임의가맹점형 점포도 준대규모점포에 포함시키는 것이 법률 개정 취지에 부합한다는 주장인 것이다.

임의가맹점형 체인사업 형태로 운영되는 점포의 구체적인 현황이 파악되어 있지 않아, 실제로 유통대기업이 규제를 회피할 목적으로 임의가맹점형 체인사업을 추진하는지를 확인할 수 없다. 하지만 준대규모점포를 법률에 규정하고 대규모점포와 같은 규제를 적용하도록 한 취지를 고려했을 때, 대기업이

운영하는 체인사업의 임의가맹점도 준대규모점포에 포함시키는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

일반적으로 임의가맹점형 체인사업은 영업 중인 소상공인들이 공동구매, 경영노하우 공유 등을 위한 협동화 사업의 일환으로 추진되며, 이와 같은 형태의 체인사업은 소상공인들의 경쟁력 강화나 영업의 효율성 제고 등에 도움이 되기 때문에 적극 권장해야 한다. 하지만 대기업을 체인본부로 하는 임의가맹점형 체인사업은 이러한 효과를 기대하기 어렵고, 골목상권에 미치는 부정적인 영향은 프랜차이즈형 점포나 임의가맹점형 점포나 큰 차이가 없을 것으로 보인다. 실제로 특정 점포가 프랜차이즈형 점포인지 임의가맹점형 점포인지 구분하는 기준도 명확하지 않은 측면이 있다. 이런 사항들을 고려했을 때, 똑같이 대기업을 체인본부로 하고 있음에도 프랜차이즈형 체인점포는 규제하고, 임의가맹점형 점포는 규제하지 않는 것은 합리적이라고 할 수 없다.

(4) 외국계 SSM에 대한 규제 도입

최근 부산·경남 지역을 중심으로 ‘트라이얼코리아’, ‘바로’, ‘트라박스’ 등의 일본계 SSM이 진출하고 있다. 일본 트라이얼컴퍼니가 60.1%의 지분을 보유하고 있는 트라이얼코리아는 2013년 3월 현재 7개의 트라이얼 매장과 4개의 트라박스 매장을 운영하고 있으며, 일본의 또 다른 유통업체 바로는 부산과 김해에 각각 1개의 점포를 운영하고 있다.

그런데 이들 기업은 국내에서 대규모점포를 운영하고 있지도 않고, 상호출자제한기업집단에도 속하지 않기 때문에 이들이 운영하는 SSM은 「유통산업발전법」상의 준대규모점포에 해당하지 않는다. 이에 따라 이들에 대해 영업시간 제한이나 의무휴업일 지정 등과 같은 법률상의 규제를 적용할 수 없다. 이 기업들이 운영하는 SSM도 국내 기업이 운영하는 SSM과 마찬가지로 해당 지

역의 소상공인에게 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높음에도 현행 법령으로는 규제할 수 없는 상황인 것이다.

국내 기업에 대한 역차별을 방지하고 준대규모점포에 대한 규제 도입의 취지를 살리기 위해서는, 「유통산업발전법」을 개정하여 제2조 제4호에 관련 규정을 신설하는 것을 고려할 필요가 있다. 자국에서 우리나라의 대규모점포에 버금가는 점포를 운영하고 있는 외국회사 또는 대기업에 해당하는 외국회사나 그 계열회사가 운영하는 점포도 준대규모점포로 규정하는 조항을 마련하는 것이다.

아래 [표 15]는 지금까지 제시한 중소기업 사업영역 보호 강화를 위해 보완하거나 개선해야 하는 과제를 요약·정리한 것이다.

[표 15] 중소기업 사업영역 보호 강화를 위한 보완 및 개선 과제

정책 및 관련 법률	보완 및 개선 과제
사업조정제도 「상생법」	<ul style="list-style-type: none"> - 사업조정 대상 확대(51% 규정 삭제 또는 완화) - 사업조정 신청 기한(90일) 확대 - 일시 정지 권고 이행명령 및 과태료 부과 - 사업조정 관련 이행명령 불이행시 과징금 부과
적합업종 선정제도 「상생법」	<ul style="list-style-type: none"> - 적합업종 대기업 진출 금지 법제화(신중하게 검토) - 적합업종 관련 권고 사항 미이행 대기업 및 계열사 공공구매 자격 박탈 - 적합업종으로 선정된 제품 중소기업자 간 경쟁 제품으로 지정 - 중소기업에 사업 이양 시 대기업에 금융·세제상의 혜택 부여

정책 및 관련 법률	보완 및 개선 과제
(준)대규모점포 규제 「유통산업발전법」	<ul style="list-style-type: none"> - 영업시간 제한 확대 - 농수산물 매출 55% 규정 완화 - 농수산물의 범위를 국내에서 생산된 신선식품으로 제한 (위 세 가지 방안은 충분한 기간이 지난 후에 검토) - 대기업 운영 임의가맹점형 체인사업에도 규제 적용 - 외국계 SSM에 대한 규제 적용

2. 하도급거래 공정화를 위한 정책의 보완 및 개선 과제

가. 납품단가 연동제 도입 검토

중소기업계에서 오래전부터 가장 적극적으로 주장하고 있는 것은 납품단가 연동제의 도입이다. 하도급계약 기간 중의 원자재 가격 변동을 납품단가에 반영하지 않았다고 하더라도 계약을 위반한 것도 아니고, 위법한 행위를 한 것도 아니므로 이를 불공정 하도급거래라고 할 수는 없다. 하지만 예상하지 못한 원자재 가격 급등에 따른 부담을 중소하도급업체가 모두 떠안게 되어 많은 중소기업이 어려움을 겪고 있는 현실을 고려하여, 일정한 조건에 해당하는 경우 원자재 가격 변동을 납품단가에 의무적으로 반영하도록 하는 제도를 도입해야 한다는 주장이다. 원자재 가격이 일정 비율 이상 상승할 때는 대기업이 단가를 인상하고, 하락할 때는 중소기업이 단가를 인하함으로써 원자재 가격 변동에 따른 비용을 분담하자는 것이다.

한편, 대기업은 납품단가 연동제 도입을 반대하고 있으며, 주무부처인 공정거래위원회도 이에 대해 부정적인 입장을 보이고 있다. 대기업은 납품단가 연동제가 당사자 간 협의를 무시한 채 원자재가격 상승분을 그대로 납품단가

에 반영하도록 법으로 강제하는 제도라고 비판하고 있다. 또한, 이 제도는 시장경제 원칙에 부적합하며, 연동제를 도입하게 되면 국가가 원자재 가격 상승에 따른 부담을 원사업자와 소비자에게 강제하게 되는 결과를 초래할 것이라고 주장하고 있다. 당사자 간 자율적 합의에 기초한 계약에 정부가 개입하거나, 체결된 계약의 이행이 담보되지 않는 것은 시장경제에 어긋난다는 것이다.

중소기업계는 원자재 가격 상승에 따라 원사업자와 소비자가 함께 분담해야 할 고통이 현재 납품중소기업에게만 전가되고 있으므로, 제도설계를 신중하게 하여 납품단가 연동제 도입에 따른 문제점을 최소화하면서 목적을 충분히 달성할 수 있다고 반박하고 있다.

양측의 주장을 모두 참고하여 모든 품목에 적용하지는 않고 제조원가 대비 원자재 비율이 50% 이상이어서 원자재 가격 상승에 따른 하도급업체 부담이 클 수밖에 없는 품목에 대해서만 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 또한, 해당 품목의 가격 상승 비율이, 예컨대 5% 이상인 경우에만 이 제도를 적용하는 조치를 비롯하여 부작용을 최소화할 수 있는 방안을 함께 마련해야 할 필요가 있다. 그리고 연동제를 도입하더라도 제도 설계를 하는데 있어서 업종별·품목별·사업자별로 납품단가의 적정 연동률이 서로 다를 가능성이 높기 때문에 일률적인 방식의 연동제 도입은 비효율을 초래할 위험이 있다는 것도 염두에 둘 필요가 있다.³⁹⁾

나. 「하도급법」 위반 행위에 대한 처벌 강화

위에서 살펴본 바와 같이, 2011년 3월과 2013년 4월의 「하도급법」 개정으로 기술유용 행위, 부당한 하도급대금 결정 행위, 부당한 발주 취소 행위, 부당한 반품 행위, 부당한 하도급대금 감액 행위 등에 대해 징벌적 손해배상 책

39) 이수일·이호준, 『하도급거래의 공정성 제고를 위한 제도개선과제』 (정책연구 시리즈 2012-09), 한국개발연구원, 2012, p.59.

임을 부과할 수 있게 되었다. 징벌적 손해배상제도 도입의 취지를 살리기 위해서는 법 위반 행위가 미치는 폐해가 심각한 경우에 한해 벌금형 외에 징역형을 추가하는 것을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 「공정거래법」을 참고할 필요가 있는데, 이 법 제67조(벌칙)에 불공정거래행위를 한 자에 대해 2년 이하의 징역 또는 1억 5천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고 있다.

또한, 「하도급법」 제32조에 규정되어 있는 공정거래위원회의 전속고발권을 폐지하거나 최소한 개선할 필요가 있다. 전속고발권은 「공정거래법」이나 「하도급법」 등을 위반한 행위 중에서 형사처벌의 대상이 되는 위반행위에 대해서는 공정거래위원회의 고발이 있어야만 공소를 제기할 수 있도록 한 제도이다. 그런데 피해당사자의 형사재판을 받을 권리 또는 재판절차상의 진술권의 본질적 내용을 침해한다는 등의 이유로 전속고발제도를 폐지해야 한다는 주장이 끊임없이 제기되었다.⁴⁰⁾ 하지만 행위의 경제적 효과에 따라 위반여부가 결정되므로 사법당국에서 곧바로 형사사건화 하는 것은 문제가 있으며, 법 위반으로 판단된 경우에도 행정조치로 충분한지 형사제재까지 필요한지 여부는 전문성을 보유하고 있는 담당 행정기관이 일차적으로 판단하는 것이 합리적이라는 이유로 공정거래위원회는 폐지에 반대하였다.

그런데 「하도급법」 위반 행위는 원사업자의 우월적 지위 남용에서 비롯되며, 우월적 지위 남용에는 부당성의 요건으로 ‘경쟁제한성’이 요구되지 않고, ‘공정거래 저해성’만 요구된다. 또한 현행 「하도급법」의 구체적인 규정들의 대부분은, 우리나라의 하도급거래 관계에서 발생하는 문제의 심각성을 반영하여, 많은 경우에 ‘합리의 원칙’을 따르고 있는 「공정거래법」과는 달리 ‘원칙위법의 원칙’에 따라 일차적으로 행위자에게 입증 책임을 부과하고 있다.⁴¹⁾ 이러한

40) 공정거래위원회의 전속고발제도를 둘러싼 논의에 대해서는 이천현·이승현, 『공정거래법상 형사적 제재에 대한 개선방안 연구』, 연구용역보고서, 공정거래위원회, 2006, pp.103~110을 참고할 수 있다.

사실들은 공정거래위원회에 전속고발권을 부여한 일차적인 근거인 전문적인 경제적 분석의 필요성이 「하도급법」의 집행과 관련해서는 그다지 크지 않음을 의미한다. 이는 결국 「하도급법」의 집행과 관련해서는 공정거래위원회의 전속 고발권을 폐지해야 한다는 주장의 근거가 된다.

한편, 위에서 살펴본 바와 같이 2011년 3월의 「하도급법」 개정으로 전속 고발제도가 개선되었다. 제32조에 관련 조항을 신설하여 위반 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 하도급거래 질서를 현저하게 저해한다고 인정하는 경우에는 공정거래위원회의 고발을 의무화하였고, 검찰총장으로 하여금 고발요건에 해당하는 사실이 있음을 공정거래위원회에 통보하여 고발을 요청할 수 있게 한 것이다. 이러한 제도 개선에도 불구하고 공정거래위원회의 고발 실적이 여전히 미미한 수준이다. [표 16]에서 보는 바와 같이, 시정조치를 이행하지 않은 법 위반 행위자를 고발한 경우를 제외하면 「하도급법」 위반 행위에 대해 공정거래위원회가 고발한 건수는 2011년과 2012년 각각 2건에 지나지 않는 실정이다.

따라서 전속고발제도 폐지에 따라 발생할 수 있는 고발권의 오·남용, 검찰과 사법부의 전문성 미비와 인력의 한계 등과 같은 문제점에 대한 해결책을 마련하여 「하도급법」 위반 행위 중에서 그 폐해가 심각한 사안에 한해 일정한 기준을 정하여 전속고발권을 폐지하는 방안을 고려할 필요가 있다. 폐지가 어렵다면 개선책을 모색해야 하는데, 공정거래위원회가 의무적으로 고발해야 하는 위반 행위를 법률에 구체적으로 적시하는 방안과 감사원장과 중소기업청장

41) 「공정거래법」의 경우 대부분의 규정에서 ‘부당하게’를 위법한 행위유형의 요건으로 설정하여 합리의 원칙을 적용하고 입증책임을 공정거래위원회에 두는 반면, 「하도급법」의 경우에는 많은 규정에서 ‘정당한 사유 없이’를 위법한 행위유형의 요건으로 설정하여 원칙위법을 적용하며 입증책임을 행위자에게 두고 있다(이수일·이호준, 『하도급거래의 공정성 제고를 위한 제도개선과제』(정책연구시리즈 2012-09), 한국개발연구원, 2012, p.58).

에게 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있는 권한을 부여하는 방안 등을 고려할 수 있다.

[표 16] 「하도급법」 위반행위에 대한 조치유형별 사건처리 실적

(단위: 건)

	고발		시정명령		경고 등			계
		시정조치 불이행*		과징금	과태료	조정		
2005년	0	8	49	2	1,692	35	23	1,741
2006년	2	31	103	4	1,842	16	18	1,945
2007년	0	18	131	6	1,396	10	107	1,527
2008년	8	16	144	22	1,290	24	236	1,442
2009년	1	23	139	10	1,309	9	372	1,449
2010년	0	4	52	5	613	8	302	665
2011년	2	10	39	9	757	1	296	798
2012년	2	25	80	16	993	8	382	1,075

주: 시정조치를 이행하지 않아 고발 조치된 건수이며 전체건수에서는 제외됨

자료: 공정거래위원회, 『2012년도 통계연보』, 2013.

「하도급법」 제32조 제2항에 고발 의무를 신설하였으나, 이에 대한 판단은 여전히 공정거래위원회에 전속적으로 부여되어 있어 공정거래위원회가 고발하지 않을 경우 형벌이 전혀 부과될 수 없다. 더구나 검찰총장에게 고발 요청 권한을 부여하여 고발 여부를 공정거래위원회만이 판단하는 것을 통제하도록 하고 있으나, 실제 검찰총장의 고발 요청이 거의 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 공정거래위원회의 고발에 대한 재량을 실질적으로 통제하여 고발이 최대한 객관적이고 타당하게 이루어질 수 있도록 이러한 조치를 마련할 필요가 있다는 것이다.

다. 대규모유통업에서의 공정거래 강화

(1) 판매장려금 규제

「대규모유통업법」에 판매장려금은 “명칭에 상관없이 직매입거래에서 상품의 판매 촉진을 위하여 연간 거래 기본계약에 명시된 조건에 따라 납품업자가 대규모유통업자에게 지급하는 경제적 이익”이라고 규정되어 있다. 같은 법 제 15조에 대규모유통업자는 납품업자에게 경제적 이익을 제공하도록 요구하는 것을 금지하고 있는데, 예외적으로 판매장려금은 받을 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 판매장려금의 상한을 규정하는 조항이 “해당 거래분야에서 합리적이고 인정되는 범위를 넘을 수 없다”라고 되어 있어 이를 개정할 필요가 있다.

해당 거래분야에서 합리적이고 인정되는 범위에 대한 이해관계자들 사이의 합의가 이루어지기 어렵고, 이에 대한 공정거래위원회의 지침이나 내부 기준이 없어 법 조항을 적용하는 것이 쉽지 않은 상황이다. 따라서 판매장려금 상한을 정한 취지를 살리기 위해서는 상한을 보다 명확하게 정한 필요가 있다. 예컨대 상품 매입액의 일정 비율을 상한으로 설정하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 대규모유통업의 업태가 다르고, 거래되는 제품도 다양하기 때문에 법률에는 상한만을 정하고, 구체적인 비율은 탄력적으로 운용할 수 있도록 위임규정을 마련하는 방안이 적절한 것이다.

대규모유통업자가 해당 거래분야에서 합리적이고 인정되는 범위를 넘어서 판매장려금을 받을 경우 시정조치와 과징금이 부과될 수 있고, 시정명령에 따르지 않으면 형벌까지 받을 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 다시 말해서, 처벌구성요건이 되는 범위가 구체화 되어 있지 않아 처벌 대상이 무엇인지 예측할 수 없고, 공정거래위원회에 과도한 재량권을 부여함으로써 법 집행

자의 성향에 따라 자의적인 집행이 이루어질 수 있다는 문제도 법 개정을 통해 해결할 수 있는 것이다.

나아가 판매장려금 관련 규정 자체를 삭제하는 것도 고려할 수 있다. 판매장려금은 유통업체의 판매촉진 활동에 대한 대가라는 당초 취지와는 달리 리베이트적 성격으로 변질되었기 때문이다. 실제로 공정거래위원회의 2012년도 유통업 분야 서면실태 조사 결과에 따르면, 응답 납품업체의 19.4%(170개)가 판매장려금을 지급했다고 응답했으며, 이 중 매출 증대에 따라 자발적으로 지급했다는 응답 비율은 38.5%에 지나지 않았다. 더구나 18%는 유통업체의 추가 지급 요구에 따라, 12.8%는 발주량 감소 우려에 따라 추가 장려금을 지급하였다. 이처럼 판매장려금 제도의 부작용이 만만치 않은 실정이다.

2011년 11월에 발표된 공정거래위원회의 설문조사 결과를 통해서도 이러한 부작용을 확인할 수 있는데, 자발적으로 장려금을 지급하는 납품업체는 21.9%에 지나지 않았다. 대부분 유통업체의 일방적 요구로 지급하며, 납품단가 조절 수단으로 악용되므로 이를 금지해야 한다는 의견이 58%에 달하는 것으로 나타났다. 대규모유통업체가 높은 마진을 취하면서 마진에 더하여 판매장려금까지 받는 것은 문제가 있다는 것이다. 따라서 판매장려금을 받을 수 있도록 규정한 조항을 삭제하여, 이를 금지하는 방안도 고려할 필요가 있다.

(2) 징벌적 손해배상제도 도입

국내 유통산업은 독과점적 구조를 형성하고 있어 중소납품업체들은 대규모유통업체들의 불공정 거래 행위에 쉽게 노출되어 있다. 바로 이 때문에 「대규모유통업법」을 제정하였으나, 실제 위반행위는 교묘하게 이루어지고, 이에 따라 적발이 쉽지 않아서 법에 규정된 제도의 실효성 확보에 어려움이 있는 게 현실이다.

실제로 공정거래위원회의 서면실태 조사 결과에도 법 제정에도 불구하고 불공정거래 행위가 계속되고 있음을 확인할 수 있다. 2012년 4월부터 11월까지 19개 대형유통업체와 4,807개 납품업체(응답업체: 877개)를 대상으로 실시한 유통 분야 서면 실태조사를 결과에 따르면, 판촉행사 서면 미약정 행위를 경험한 납품업체 비율이 44.5%에 달했으며, 부당 반품은 16.2%, 판촉행사 비용 부당전가 행위 12.5%가 경험한 것으로 나타났다. 또한, 응답 납품업체의 4.6%(40개)는 계약기간 중 수수료 인상, 매장위치 변경 등 계약조건 부당 변경을 경험하였으며, 8개 납품업체(4.5%)는 사은행사 비용 부담 거절과 같은 사유로 계약기간 중 거래 중단을 당하기도 하였다. 게다가 판촉사원을 유통업체에 파견한 납품업체(125개) 중 14.4%(18개)는 사전 서면약정 없이, 19.2%(24개)는 유통업체의 강요 또는 유통업체의 인력지원 목적 등을 이유로 사원을 파견하였다.

이러한 현실에 비추어볼 때, 「대규모유통업법」 제정을 통해 마련된 제도의 실효성을 강화해야 하는데, 이를 위해 징벌적 손해배상제도 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 구체적인 사항은 최근 「하도급법」을 개정하여 3배 손해배상제도의 적용 대상이 되는 불공정 하도급거래를 대폭 확대한 사례를 참고할 수 있다. 법에서 금지하고 있는 행위 중에서 부당한 상품대금 감액, 상품수령 거부·지체, 부당 반품, 판매촉진비용의 부담 전가, 부당한 경제적 이익 제공 요구 등의 행위에 대해서는 3배 손해배상제도를 적용할 수 있도록 하고, 징벌적 손해배상액을 정할 때 고려해야 하는 사항을 정하도록 하는 것이다.

아래 [표 17]는 지금까지 제시한 하도급거래 공정화와 대규모유통업에서의 거래공정화를 위해 보완하거나 개선해야 하는 과제를 요약·정리한 것이다.

[표 17] 하도급거래 공정화를 위한 보완 및 개선 과제

정책 및 관련 법률	보완 및 개선 과제
납품단가연동제 「상생법」	<ul style="list-style-type: none"> - 부작용을 최소화할 수 있도록 제도설계를 신중하게 한다는 전제 조건하에 납품단가연동제 도입 검토
법 위반 행위에 대한 처벌 강화 「하도급법」	<ul style="list-style-type: none"> - 법 위반 행위가 미치는 피해가 심각한 경우에 한해 벌금형 외에 징역형 추가 검토 - 공정위의 전속고발권 폐지 또는 개선
대규모유통업에서의 거래공정화 「대규모유통업법」	<ul style="list-style-type: none"> - 판매장려금 상한을 상품 매입액의 일정 비율로 규정 - 판매장려금 금지 검토 - 부당한 상품대금 감액, 상품수령 거부·지체, 부당 반품, 판매촉진비용의 부담 전가, 부당한 경제적 이익 제공 요구 등의 행위에 대해 3배 손해배상제도 도입

V. 나오며

지금까지 2010년 하반기부터 본격적으로 추진된 대·중소기업 동반성장을 위한 정부 정책 중 중소기업 사업영역 보호 강화를 위한 정책과 하도급거래 및 대규모유통업에서의 거래 공정화를 위한 정책의 현황과 보완 및 개선과제를 살펴보았다. 이에 앞서 다양한 지표들을 통해 대기업과 중소기업 사이의 격차가 확대되거나, 최소한 고착화되고 있음을 확인하고, 이를 대·중소기업 양극화 현상으로 파악하였다.

본 보고서에서 대기업의 중소기업 사업영역 침해와 불공정 하도급거래에 주목한 것은 이 문제를 해결하기 위해서는 법률에 의해 관련 제도를 마련하고 개선하여야 하기 때문이다. 다른 분야의 동반성장 대책은 법률 개정을 통해서가 아니라, 정부의 예산 지원을 통해 추진되거나, 대기업에게 비금전적 인센티브를 제공하는 방식으로 추진된다. 이들 정책을 본 보고서에 다루지 않는 이유는, 중소기업 경쟁력 제고 지원은 중소기업청에 의해 계속 추진되어 오던 정책들이라 새로운 것이 없고, 동반성장 전략 확산 관련 대책은 법적·제도적 강제성이 없어 입법적 논의의 여지가 크지 않기 때문이었다.

우리는 먼저 중소기업 사업영역 보호 강화를 위한 정책들을 살펴보았다. 사업조정제도의 실효성을 강화하기 위한 조치가 취해졌으며, 중소기업 적합업종·품목 선정제도가 도입되었다. 이는 중소기업의 사업영역을 보호하는 가장 확실한 방안으로, 선정된 업종에 대기업의 신규 진출이나 확장을 원천적으로 차단하는 제도이다. 2013년 6월 현재 모두 100개의 중소기업 적합업종·품목이 선정되었다.

한편, 유통업 분야에서는 대규모점포와 준대규모점포에 대한 규제가 「유통산업발전법」 개정을 통해 도입·강화되었다. 가장 중요한 조치로는 영업시간을 제한할 수 있도록 한 것을 꼽을 수 있는데, 지방자치단체장은 오전 0시부터 오전 10시까지의 범위에서 영업시간을 제한할 수 있고, 공휴일 중에서

매월 이들을 의무휴업일로 지정할 수 있게 되었다. 또한 「구매촉진법」을 개정하여 중소기업 소모성자재 납품업체의 보호와 지원을 위한 법률적인 근거를 마련하였다. 마지막으로 중소기업 소프트웨어업체 보호를 위해 「소프트웨어산업 진흥법」을 개정하였다.

중소기업 사업영역 보호를 위한 조치와 함께 불공정 하도급거래 근절을 위한 조치가 취해졌는데, 이는 「하도급법」 개정을 통해 추진되었다. 먼저 중소기업협동조합에 납품단가 조정 신청권과 협의권을 부여하였다. 원사업자가 법규정을 위반함으로써 수급사업자에게 손해가 발생한 모든 경우에 그 손해에 대해 원사업자가 배상책임을 지도록 하였다. 나아가 기술유용 행위, 부당한 하도급대금 결정 행위 등에 대해서는 3배 범위 내에서 징벌적 손해배상 책임을 부과하도록 하였다. 그리고 대규모유통업에서의 불공정거래를 근절하기 위해 「대규모유통업법」을 제정하여, 대규모유통업자가 유통시장에서 자신의 우월적 지위를 남용하는 것을 방지하고, 납품업자나 매장 임차인과의 공정한 거래질서를 확립하기 위한 법적·제도적 장치를 마련하였다.

위와 같이 2010년 하반기 이후 대기업과 중소기업 사이의 양극화 또는 격차를 해소하기 위한 법적·제도적 노력이 국회와 정부 차원에서 이루어져 왔다. 이러한 노력에 힘입어 중소기업 사업영역 보호, 사업기회 보장, 불공정 하도급거래 관행 개선 등의 효과가 나타날 것으로 기대할 수 있다. 이러한 기대가 현실화되기 위해서는 정책의 철저한 집행과 제재규정의 엄격한 적용도 중요하지만, 정책의 미비점을 보완하고 실효성을 제고할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하는 것도 필요하다. 이에 따라 본 보고서에서는 관련 법령 개정을 통해 추진할 수 있는 정책 보완 및 개선 과제를 제시하였다.

먼저 사업조정제도의 실효성을 강화하기 위한 방안으로 사업조정 신청 대상 가맹점포 확대, 개설 후 사업조정 신청 기한 확대, 일시정지 권고 이행력 강화, 최종 이행명령 실행력 강화 등을 들 수 있다. 중소기업 적합업종 선정제도의 실효성 강화를 위한 유력한 방안으로 대기업의 적합업종 진출 금지를 법

제화하는 것은 들 수 있는데, 기업의 경제활동 자유를 지나치게 침해한다는 비판과 국제통상협정 위반 가능성 등으로 그 도입이 쉽지 않다.

대규모점포 및 준대규모점포와 관련해서는 영업 제한시간대 확대하는 방안, 농수산물 매출 비중이 55% 이상인 점포도 영업시간 규제 대상에 포함시키는 방안 등을 고려할 수 있으나, 이는 충분한 시간을 두고 검토할 필요가 있다. 대기업을 체인본부로 하고 있는 임의가맹점형 체인점포와 외국계 SSM도 준대규모 점포에 포함시켜 관련 규제를 받도록 하는 방안 등도 고려할 수 있다.

다음으로 하도급거래 관계에 있는 중소기업의 어려움을 해소하는 방안으로 납품단가 연동제의 도입을 검토할 수 있다. 이를 둘러싼 대기업과 중소기업, 양측의 주장을 모두 참고하여 적용 대상이 되는 품목의 결정 기준(제조원가 대비 원자재 비율과 가격 상승 비율 등)을 합의하여 결정하고, 부작용을 최소화할 수 방안을 함께 마련한다면 제도 도입을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 그리고 「하도급법」 위반 행위에 대한 처벌을 강화하게 되면 불공정 하도급거래 근절에 중대한 계기를 마련할 수 있을 것이다. 또한 「하도급법」 위반 행위 중에서 그 폐해가 심각한 사안에 한해 일정한 기준을 정하여 전속고 발권을 폐지하는 방안을 고려할 필요가 있다.

마지막으로 대규모유통업에서의 공정거래 강화를 위해, 상품 매입액의 일정 비율과 같은 방식으로 판매장려금 상한을 보다 명확하게 정할 필요가 있다. 나아가 유통업체의 판매촉진 활동에 대한 대가라는 당초 취지와는 달리 리베이트적 성격으로 변질된 판매장려금을 완전히 폐지하는 방안도 고려할 필요가 있다. 그리고 「대규모유통업법」에서 금지하고 있는 행위 중에서 부당한 상품대금 감액, 부당한 경제적 이익 제공 요구 등의 행위에 대해서는 3배 손해배상제도를 도입하는 것도 고려할 만하다.

중소기업 사업영역 보호와 하도급거래 공정화를 위한 이러한 정책과 제도는 대부분 대기업에게 부담으로 작용할 가능성이 높은 것은 사실이다. 이 때문에 대기업은 현재 시행되고 있는 정책의 도입과 여러 가지 개선책들에 대해

부정적인 입장을 가질 수밖에 없다. 그런데 국회와 정부가 대기업에게 부담이 될 수밖에 없는 정책을 도입하고, 실효성 강화를 위한 조치들은 취하게 된 배경에 주목할 필요가 있다. 중소기업이나 소상공인이 충분히 경쟁력을 갖출 수 있는 분야, 전통적으로 수많은 소상공인이 정해진 크기의 수요를 둘러싸고 경쟁하고 있는 분야 등에 대기업이 진출함으로써 해당 분야의 중소기업과 소상공인의 어려움이 가중되었기 때문에 중소기업 사업영역 보호에 대한 요구가 분출되었다. 그리고 「하도급법」을 제정하고, 하도급거래 공정화를 위해 많은 조치를 취했음에도 불구하고, 불공정 하도급거래가 근절되지 않고, 이로 인한 중소기업의 고통이 해소되지 않았기 때문에 하도급거래 공정화를 위한 추가적인 조치가 요구되었던 것이다.

최근 대기업이 ‘공정거래 및 동반성장 협약’을 체결하고 협력 중소기업체와의 동반성장을 위해 노력하는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 대기업의 동반성장 활동은 중소기업과 소상공인의 사업영역을 침해하지 않고, 중소기업체와의 거래를 공정하게 하는 토대 위에서 이루어져야 한다. 중소기업 사업영역 보호와 하도급거래 공정화를 위한 조치들에 의해 생기는 부담을 기꺼이 감수하는 자세를 견지한다면, 대기업의 동반성장 노력은 더욱 큰 결실을 맺을 수 있을 것이다.

한편, 중소기업과 소상공인도 자신들의 경쟁력을 강화하여 대기업과의 격차를 줄이도록 노력해야 한다. 정부나 대기업의 시혜적인 지원 없이도 살아남을 수 있는 자생력을 갖추고, 이를 토대로 대기업과의 협력과 동반성장에 적극적으로 나설 수 있어야 한다. 이를 위해서는 사업영역 보호를 위한 제도가 유지되는 기간을 효율적으로 활용하여 대기업과도 경쟁할 수 있는 역량을 갖추어야 하고, 하도급거래 공정화를 위한 다양한 조치들에 의해 확대된 기회도 놓치지 말아야 한다. 불공정 하도급거래로 피해를 볼 가능성이 줄어든 만큼 중소기업은 이를 대기업과의 거래에서 협상력을 강화할 수 있는 계기로 적극 활용해야 하는 것이다.

참고문헌

- 공정거래위원회, 『2012년도 통계연보』, 2013.
- _____, 『제조·용역 및 건설업종 6만 개 업체에 대해 하도급거래 서면 실태조사』, 보도자료, 2012년 6월 5일자.
- _____, 『대기업집단 계열사에 일감 몰아준 88%가 수의계약』, 2011. 11. 9.
- 곽정수, 『경제위기 극복과 대·중소기업 양극화』, 기업호민관실 1주년 기념 토론회: ‘대·중소기업 공정거래를 위한 토론회’의 발표자료, 2010.
- _____, 『삼성전자·현대차, 그들만의 경기회복』, 『한겨레21』, 제818호, 2010.
- 기업호민관실, 『기업호민관 1년의 발자취』, 개소 1주년 기념 자료집, 2010. 7.
- 김세중, 『중소기업 적합업종제도 운영 및 향후과제』 (중소기업포커스 제12호), 중소기업연구원, 2011. 7. 22.
- 김승일, 『중소기업간 협력실태와 정책과제』, 중소기업연구원, 2007.
- 김승일·이경주·방영민, 『수탁기업체간 상생협력 방안 - 1, 2, 3차 벤더 간 상생협력 방안』, 중소기업연구원, 2007.
- 박충렬, 『중소기업 적합업종 지정제도의 현황과 실효성 제고 방안』 (이슈와 논점 제270호), 국회입법조사처, 2011.
- _____, 『대·중소기업 양극화 해소 정책의 현황과 개선 방안』 (현안보고서 제100호), 국회입법조사처, 2010a.
- _____, 『사업조정제도의 현황과 개선점』 (이슈와 논점 제37호), 국회입법조사처, 2010b.
- 박충렬·정민정, 『대규모 소매점에 대한 규제: 쟁점과 대안』 (현안보고서 제41호), 국회입법조사처, 2009.

- 위평량, 『하도급거래 구조 특성과 법제도적 개선방안』 (경제개혁리포트 2010-03호), 경제개혁연구소, 2010.
- 이건호, 『하도급거래 공정화제도에 대한 검토』 (현안보고서 제92호), 국회입법조사처, 2010.
- 이규복, 『대·중소기업간 수익성 양극화와 경제 성장: 기업간 협상력 변화를 중심으로』, 한국금융연구원, 2009. 3.
- 이수일·이호준, 『하도급거래의 공정성 제고를 위한 제도개선과제』 (정책연구 시리즈 2012-09), 한국개발연구원, 2012.
- 이천현·이승현, 『공정거래법상 형사적 제재에 대한 개선방안 연구』, 연구용역 보고서, 공정거래위원회, 2006.
- 정남기, 『대기업과 협력기업의 경영성과 분석』, 중소기업연구원, 2007.
- 정남기·정재호, 『2007년 대기업과 협력기업의 경영성과 분석』, 중소기업연구원, 2008.
- 주현, 『대·중소기업 상생협력 정책의 성과와 과제』, 『KIET산업경제』, 산업연구원, 2007. 2.
- 주현·조덕희, 『대·중소기업 양극화의 현황 및 정책과제』, 산업연구원, 2006. 12.
- 주현·홍지승·이영주·홍석일, 『경제위기 발생 이후 하도급거래의 현안 및 정책과제』 (ISSUE PAPER 2009-245), 산업연구원, 2009. 6.
- 주현·홍지승·홍석일, 『대·중소기업 동반성장을 위한 정책과제』 (연구보고서 2011-590). 산업연구원, 2011.
- 중소기업연구원, 『대·중소기업 상생협력 모델 구축 및 상생문화 조성 방안』, 2009. 4.

중소기업중앙회, 『2012년 중소기업 현황』, 2012. 12.

_____, 『원자재가격 상승에 따른 납품단가 조정 실태조사 결과』, 2012. 4.

_____, 『원자재 가격 변동에 따른 중소기업 경영실태 조사』, 2011. 3.

_____, 『중소제조업의 납품단가 반영실태 및 애로요인 조사 결과』, 2010. 6.

_____, 『납품단가 연동제·조정협약 관련 중소기업계 의견』, 2008. 9.

_____, 『중소제조업의 원자재와 납품단가 반영 실태 및 애로요인 조사 결과』, 2008. 4.

_____, 『하도급분쟁조정 후 원·수급사업자간 거래 실태조사』, 2008. 3.

_____, 『중소기업 성장·발전을 위한 사업조정제도 개선방안』, 2008

_____, 『중소제조업 가동상황 조사』, 각 연도.

_____, 중소기업통계(<http://stat.kbiz.or.kr>)

지식경제부, 『진정한 파트너십으로 새로운 성장 다짐』, 2010년 9월 29일자.

_____, 『중소기업 현장애로 실태조사 결과 발표』, 보도자료, 2010년 7월 29일자.

_____, 2010년도 대·중소기업 상생협력추진 시행계획』, 2010. 6.

통계청, 『광업·제조업 동향조사』, 각 연도.

하나금융경영연구소, 『중소기업 적합업종 도입의 의미와 시사점』 (하나금융포커스 제1권 33호), 2011. 11.

한국은행, 『기업경영분석』, 각 연도.

IBK경제연구소, 『위기 이후 대·중소기업 양극화 실태와 정책과제』, 2010. 5.

[NARS-----

정책보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제1호	아동 성범죄 방지를 위한 정책 제언 '조두순 사건'에서 나타난 문제점을 중심으로-	2009.11.16	국회입법 조사처
제2호	다문화정책의 추진실태와 개선방향	2009.12.30	다문화정책 T/F팀
제3호	상조서비스 피해방지를 위한 입법적 과제	2009.12.31	이건호
제4호	소방장비 관리실태 및 개선방안	2010.04.23	이상팔
제5호	고령화에 따른 장수위험 대응방안-연금지출 에 대한 부담을 중심으로	2010.12.15	원종현
제6호	과학기술 종합조정체계 강화를 위한 입법 방향	2010.12.24	이원근
제7호	근로자파견대상업무 조정·확대방안에 대한 검토	2011.01.10	한인상
제8호	성범죄 처벌법규의 체계적 정비방안	2011.12.21	한석현 이재일
제9호	과학기술분야 정부출연연구기관 개편의 방향과 과제	2011.12.28	이원근
제10호	정당득표와 의석점유의 모순: 독일 연방 선거법 개정논의를 중심으로	2011.12.28	김종갑
제11호	한옥의 보전방안과 향후 과제	2012.04.05	이창호
제12호	미국의 주택임차료 보조제도와 시사점	2012.04.30	장경석
제13호	국제 곡물수급 불안정성 확대에 따른 대 응방향 모색	2012.05.01	배민식
제14호	소방안전관리자제도 현황과 입법대안 모색	2012.06.05	이상팔 배재현

호 수	제 목	발간일	집필진
제15호	입법·정책 수요예측모형과 응용	2012.06.26	유재국
제16호	인구구조 변화에 따른 에너지 수급 전망 및 시사점	2012.06.29	유재국
제17호	법정 교통계획의 실태 분석을 통한 실효성 증대 방안	2012.07.30	박준환
제18호	행정법규 처벌규정의 법정형 합리화 방안	2012.10.17	김수현
제19호	「노인복지법」상 시장형노인일자리사업의 입법영향분석	2012.10.24	원시연
제20호	로비활동 법제화의 쟁점과 과제	2012.12.27	조규범
제21호	한국의 군사 안보조약 체결 관행상의 문제점과 개선과제	2012.12.31	정민정
제22호	주민소환제도 운영실태와 개선방안	2012.12.31	하혜영 이상팔
제23호	장기인구 및 가구구조의 변화 전망	2012.12.31	유재국 조주현 정도영
제24호	원자력 안전의 현황과 정책 및 입법 과제	2012.12.31	이원근
제25호	금산분리제도의 발전 방향: 경제민주화 논의와 관련하여	2013.02.27	김효연
제26호	소득양극화 해소를 위한 정책과제	2013.07.13	경제양극화 해소를 위한 T/F팀

정책보고서 제27호

발 간 일 2013년 8월 1일
발 행 고현욱
편 집 경제산업조사실 산업자원팀
발 행 처 국회입법조사처
서울특별시 영등포구 의사당로 1
TEL 02·788·4590
인 쇄 경성문화사 (TEL 02·786·2999)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
 2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
 3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 'NARS 발간물'에 게시되어 있습니다.
-

ISSN 2005-9566
발간등록번호 31-9735025-000649-14

© 국회입법조사처, 2013

정책보고서 제27호

대 · 중소기업 양극화 해소를 위한 정책 현황과 개선 과제
: 중소기업 사업영역 보호와 하도급거래 공정화를 중심으로
- 경제양극화 해소를 위한 T/F -

