



제428회국회(임시회)
제2차 정무위원회

하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈원사업자 대상 확대 및 역외적용 규정 신설〉

■ 박홍배의원 대표발의(의안번호 제2209822호)

2025. 8.

정 무 위 원 회

전문위원 이 선 주

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 박홍배의원 등 14인
2. 제 안 일 : 2025. 4. 15.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 16.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 원사업자의 정의에 국외사업자를 명시적으로 포함하지 않고, 역외적용 규정도 두고 있지 아니함. 이로 인해 외국기업이 거래당사자가 되어 국내외에서 이루어진 하도급거래에 대하여 현행법이 적용될 수 있는지 해석이 분명하지 않다는 문제점이 있음.

이에 국내에서 발생한 연간매출액을 고려하여 일정 요건을 충족하는 국외사업자를 원사업자의 정의에 포함하고 역외적용 규정을 신설하여 국외사업자와 국내 수급사업자 사이의 국내외 하도급거래에 이법이 적용되도록 함으로써 국내 수급사업자에 대한 보호를 강화하고자 함(안 제2조제2항제3호 신설 및 제2조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 일정 기준에 해당하는 국외사업자도 원사업자의 범위에 포함시키고, 국외에서 이루어진 행위라도 그 행위가 국내 시장에 영향을 미치면 현행법을 적용하도록 하는 역외규정을 신설하려는 것임.

현행	개정안
제2조(정의) ① (생략) ② 이 법에서 “원사업자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 1. 2. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) 3. <u>국내에서 발생한 연간매출액이 제조등의 위탁을 받은 다른 중소기업자의 연간매출액보다 많은 국외사업자로서 그 다른 중소기업자에게 제조등의 위탁을 한 자. 다만, 국내에서 발생한 연간매출액이 대통령령으로 정하는 금액 미만에 해당하는 자는 제외한다.</u>
③ ~ ⑰ (생략) <u><신설></u>	③ ~ ⑰ (현행과 같음) <u>제2조의2(국외에서의 행위에 대한 적용) 국외에서 이루어진</u>

현행	개정안
	<u>행위라도 그 행위가 국내 시장에 영향을 미치는 경우에는 이 법을 적용한다.</u>

□ 현행법은 원사업자와 수급사업자 간의 하도급거래를 규율하는 것이 주된 목적이므로 사업자가 법 제2조제2항과 같은 조 제3항1)에 따른 원사업자와 수급사업자의 정의에 포함되고, 대상 사업이 법 제2조 제6항2), 같은 조 제8항 및 제9항3)에서 각각 정의하는 ‘제조위탁’, ‘수리위탁’, ‘건설위탁’에 포함된다면 현행법의 적용대상이 되는 것에 이견이 없음.

-
- 1) 제2조(정의) ② 이 법에서 “원사업자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
1. 중소기업자(「중소기업기본법」 제2조제1항 또는 제3항에 따른 자를 말하며, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합을 포함한다. 이하 같다)가 아닌 사업자로서 중소기업자에게 제조등의 위탁을 한 자
 2. 중소기업자 중 직전 사업연도의 연간매출액[관계 법률에 따라 시공능력평가액을 적용받는 거래의 경우에는 하도급계약 체결 당시 공시된 시공능력평가액의 합계액(가장 최근에 공시된 것을 말한다)을 말하고, 연간매출액이나 시공능력평가액이 없는 경우에는 자산총액을 말한다. 이하 이 호에서 같다]이 제조등의 위탁을 받은 다른 중소기업자의 연간매출액보다 많은 중소기업자로서 그 다른 중소기업자에게 제조등의 위탁을 한 자. 다만, 대통령령으로 정하는 연간매출액에 해당하는 중소기업자는 제외한다.
- ③ 이 법에서 “수급사업자”란 제2항 각 호에 따른 원사업자로부터 제조등의 위탁을 받은 중소기업자를 말한다.
- 2) 제2조(정의) ⑥ 이 법에서 “제조위탁”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 업(業)으로 하는 사업자가 그 업에 따른 물품의 제조를 다른 사업자에게 위탁하는 것을 말한다. 이 경우 그 업에 따른 물품의 범위는 공정거래위원회가 정하여 고시한다.
1. ~ 4. (생략)
- 3) 제2조(정의) ⑧ 이 법에서 “수리위탁”이란 사업자가 주문을 받아 물품을 수리하는 것을 업으로 하거나 자기가 사용하는 물품을 수리하는 것을 업으로 하는 경우에 그 수리행위의 전부 또는 일부를 다른 사업자에게 위탁하는 것을 말한다.
- ⑨ 이 법에서 “건설위탁”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업자(이하 “건설업자”라 한다)가 그 업에 따른 건설공사의 전부 또는 일부를 다른 건설업자에게 위탁하거나 건설업자가 대통령령으로 정하는 건설공사를 다른 사업자에게 위탁하는 것을 말한다.
1. ~ 5. (생략)

□ 먼저, 원사업자와 수급사업자의 정의와 관련하여 살펴보면, 원사업자와 수급사업자는 「중소기업기본법」⁴⁾에 따른 ‘중소기업자’에 해당하는지가 핵심임.

- 이에 대해 산업통상자원부는 「중소기업기본법」은 국내법이므로 외국법률에 따라 설립된 외국법인이나 외국법인이 국내에 설치한 영업소는 중소기업의 적용대상이 아니라는 일관된 입장을 견지함.⁵⁾
- 헌법재판소도 「중소기업기본법」의 목적 등을 고려하면 주된 사무소가 외국에 소재하거나 외국법에 의해 설립된 외국사업자는 중소기업자에 포함되지 않는다고 판시함.⁶⁾
- 이를 종합하여 볼 때, 외국사업자는 중소기업자가 아니므로 법 제2조제2항제1호에 따라 원사업자의 범주에는 포함될 여지가 있으나, 수급사업자에는 해당되지 아니함.

4) 제2조(중소기업자의 범위) ①중소기업을 육성하기 위한 시책(이하 “중소기업시책”이라 한다)의 대상이 되는 중소기업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업 또는 조합 등(이하 “중소기업”이라 한다)을 영위하는 자로 한다. 다만, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제31조제1항에 따른 공시대상기업집단에 속하는 회사 또는 같은 법 제33조에 따라 공시대상기업집단의 소속회사로 편입·통지된 것으로 보는 회사는 제외한다.

1. 다음 각 목의 요건을 모두 갖추고 영리를 목적으로 사업을 하는 기업

가. 업종별로 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것

나. 지분 소유나 출자 관계 등 소유와 경영의 실질적인 독립성이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것

2. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업 중에서 대통령령으로 정하는 사회적기업

3. 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회, 이종(異種)협동조합연합회(이 법 제2조제1항 각 호에 따른 중소기업을 회원으로 하는 경우로 한정한다) 중 대통령령으로 정하는 자

4. 「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 조합, 연합회, 전국연합회 중 대통령령으로 정하는 자

5. 「중소기업협동조합법」 제3조에 따른 협동조합, 사업협동조합, 협동조합연합회 중 대통령령으로 정하는 자

5) 산업통상자원부, ‘중소기업 범위해설’, 2025.2., p.10. 다만, 산업통상자원부는 외국인이나 외국법인이 일부 또는 전부를 출자한 국내법인은 적용대상이라 보고 있음.

6) 헌법재판소 2022헌마 430

□ 공정거래위원회는 외국사업자는 원사업자에도 해당되지 아니한다고 보고 있음.

- 즉, 공정거래위원회는 외국법인과의 거래에 「하도급 거래의 공정화에 관한 법률」(이하 ‘하도급법’이라 함)의 적용 가능성을 묻는 민원에 대하여 ‘해외에 설립·등록된 회사를 대상으로 하도급법(국내법)을 적용하기는 어려우므로 해외에 설립·등록된 회사는 하도급법에 따른 원사업자로 볼 수 없다’라는 답변⁷⁾을 하였음.

- 또한, 2022년에는 국내 하도급업체인 석영텍스타일이 해외에 설립·등록된 나이키를 하도급법 위반 혐의로 신고하였으나, 법 적용대상으로 보지 않아 종결 처리한 바 있음.⁸⁾

□ 다음으로 ‘제조위탁’, ‘수리위탁’, ‘건설위탁’과 관련하여 살펴보면, 현행법 제2조 각각의 정의규정 중 ‘그 업에 따른 물품의 제조’(제조위탁), ‘물품을 수리하는 업’(수리위탁), ‘그 업에 따른 건설공사’(건설위탁)에 ‘해외에서의 행위’도 포함되는지가 문제됨.

- 각각의 문언에서는 국내로 한정하지 않고 있어 해외제조, 해외수리 및 해외건설을 배제하는 것으로 해석하기는 어려우나, 실무상으로는 공정거래위원회를 비롯한 정부 부처에서 국내 행위로 한정하여 적용하고 있음.

7) 2021년 국민신문고 민원 답변

8) 반면, 공정거래위원회는 국외에서의 사건이더라도 대상 기업이 모두 국내기업이면 현행법을 적용하고 있음(속인주의). 예를 들어 2018년 아랍에미리트에서 국내 기업 간 하도급거래에서 발생한 분쟁에 대해서는 현행 법률을 적용함.

□ 이러한 사항들을 종합하여 볼 때, 외국사업자는 현행법의 적용 대상은 아니라고 볼 수 있음.

□ 개정안은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」⁹⁾(이하 “공정거래법”이라 함), 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」¹⁰⁾(이하 “자본시장법”이라 함), 「전기통신사업법」¹¹⁾의 등의 예처럼 역외 적용(extraterritorial application of laws) 규정을 신설하여 국외에서의 하도급거래에도 현행법을 적용할 수 있도록 함으로써 수급사업자에 대한 보호를 보다 강화하려는 취지임.

- 즉, 외국(사업자)의 특정 행위라 하더라도 그 행위가 자국 시장에 직접적(direct)이고, 실질적(substantial)이며, 합리적으로 예견 가능한(reasonably foreseeable) 효과를 발생시키면 자국의 경쟁법을 적용할 수 있는 국제법상 원칙인 이른바 효과이론(Effects Doctrine)¹²⁾을 하도급법에 적용함으로써 하도급거래 관계에서의 불공정행위에 대한 보호 가능성을 확대하려는 것임.

9) 제3조(국외에서의 행위에 대한 적용) 국외에서 이루어진 행위라도 그 행위가 국내 시장에 영향을 미치는 경우에는 이 법을 적용한다.

10) 제2조(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위로서 그 효과가 국내에 미치는 경우에도 적용한다.

11) 제2조의2(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에는 적용한다.

12) 미국 연방항소법원은 1945년에 ‘U.S. vs. Aluminum Co. of America 사건’에서 외국의 가격담합이 미국 시장에 직접적이고 실질적인 효과를 초래하면 그 외국인에 대해 미국 법원이 사법권을 행사할 수 있다고 판시함으로써 최초로 효과이론을 창시하였고, 1982년 미국 의회가 「Foreign Trade Antitrust Improvements Act」 (FTAIA)를 통과(§ 6a)시킴으로써 명문화되었음(H.Corlu, ‘Extraterritorial Application of US Antitrust Rules: Ambiguities Old and New’, 「Law & Justice Review」, Year:12, Issue:22, July 2021, pp.91~95 참조)

□ 대법원도 역외적용 규정을 두기 전의 구(舊) 공정거래법에서의 부당한 공동행위에 관한 법적 다툼에 대해, “법률이 부당한 공동행위의 주체인 사업자를 내국사업자로 한정하고 있지 않다는 점, 외국에서의 부당한 공동행위의 영향이 국내 시장에 미치는 때에도 공정거래법의 목적 달성을 위해 적용대상으로 삼을 필요가 있다는 점을 근거로 역외적용 규정이 없더라도 공정거래법의 적용이 가능하다”고 판시¹³⁾한 것처럼,

현행 하도급법이 외국에서의 위법행위를 명시적으로 배제하지 않고 있고, 그 목적 달성을 위해 외국도 적용대상으로 삼을 필요가 있다는 점을 고려하면 입법의 방향은 적절한 것으로 보임.

□ 아울러 개정안은 제2조제2항에 제3호를 신설하여 원사업자에 해당하는 국외사업자는 국내에서 발생한 연간매출액이 수급사업자의 연간매출액보다 많은 경우로 한정하였음.

- 이는 헌법재판소의 판시¹⁴⁾를 고려한 것으로서 헌법재판소는 현행법 제2조제2항제1호가 ‘중소기업자가 아닌 사업자로써 중소기업자에게 제조등의 위탁을 한 자’를 원사업자로 보고 있고, 외국사업자는 ‘중소기업자가 아닌 사업자’이므로 단순히 역외적용 규정만 신설하게 되면 국내 중소기업자에게 제조등의 위탁을 한 모든 외국

13) 대법원 2006. 3. 24. 선고 2004두11275 판결.

14) 헌법재판소, 위의 판결

사업자는 그 규모나 수급사업자인 국내 중소기업자와의 거래 관계에서의 우월적 지위와 무관하게 원사업자로서 법적 규제를 적용받게 되는 불합리한 상황이 발생할 수 있다고 보았음.

- 개정안은 이를 고려하여 국외사업자라 하더라도 국내에서 발생한 연간매출액이 수급사업자보다 많은 경우로 한정함으로써 헌법재판소의 우려를 해소한 것으로 보임.

□ 다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려하여야 함.

□ 먼저 국내법의 국제적 적용에 관한 사항은 개별 법률과 법률상 개별 규정의 성질을 고려하여 구체적으로 판단하여야 한다는 것임.¹⁵⁾

- 역외적용이 국제법상 일반적으로 받아들여지고 있는 분야인 공정거래법이나, 거래의 국제화가 활발히 이루어지고 있는 자본시장, 정보통신기술의 발전에 따라 그 서비스가 국가경계를 초월하여 제공되는 전기통신역무 등과 달리 하도급법에 역외적용을 규정할 당위성이 있는지 논의할 필요가 있음.
- 특히 하도급법은 대기업을 중심으로 한 강력한 수직적 계열화에 따른 불공정 관행을 규제하고 중소기업자를 보호하기 위해 제정된 것으로서 우리나라의 특수한 산업 구조 및 역사적 맥락이 반영된

15) 석광현, 정순섭. "국제자본시장법의 서론적 고찰 -역외적용 및 역외투자자문업자 등의 특례를 중심으로 -" 증권법연구 11, no.2 (2010) : 27-82.

법인데, 이를 국제 거래에도 적용한다면 거래의 축소, 역차별 이슈 등 예기치 못한 부정적 효과가 발생할 수 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

- 공정거래위원회도 하도급법은 한국과 일본 외에 유사법제가 없고, 공정거래법과 달리 국제적 규범이라 보기 어려워 우리만 역외적용을 두면 통상마찰 이슈가 발생할 우려가 있다는 의견을 제시함.

□ 다음으로, 역외적용 규정의 집행가능성과 부작용 발생가능성임.

- 하도급법은 법정 규제의 위반행위에 형벌(벌금형)을 부과하도록 하고 있는데,¹⁶⁾ 역외적용을 통해 외국기업에 대한 형벌이 효과적으로 집행 가능한지 검토가 필요함.
- 또한, 제21대 국회에서도 개정안과 동일한 내용을 담은 하도급법 일부개정법률안¹⁷⁾이 발의되어 우리 위원회에서 임기만료 폐기된 바 있는데, 당시 주한미국상공회의소는 외국기업이 국내 중소

16) 제30조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 원사업자는 수급사업자에게 제조등의 위탁을 한 하도급대금의 2배에 상당하는 금액 이하의 벌금에 처한다.

1. 제3조제1항, 제2항(제3호는 제외한다), 제6항, 제7항 및 제12항, 제3조의4, 제4조부터 제12조까지, 제12조의2, 제12조의3 및 제13조를 위반한 자

2. 제13조의2제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하여 공사대금 지급을 보증하지 아니한 자

3. 제15조, 제16조제1항·제3항·제4항 및 제17조를 위반한 자

4. 제16조의2제10항을 위반하여 정당한 사유 없이 협의를 거부한 자

② 다음 각 호 중 제1호에 해당하는 자는 3억원 이하, 제2호 및 제3호에 해당하는 자는 1억 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제19조를 위반하여 불이익을 주는 행위를 한 자

2. 제18조 및 제20조를 위반한 자

3. 제25조에 따른 명령에 따르지 아니한 자

③ 제27조제2항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제81조제1항제2호에 따른 감정을 거짓으로 한 자는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

17) 김정호의원 대표발의(의안번호 2116848)

기업과의 거래를 축소할 우려가 있다는 의견을 제시한 바 있음.

□ 아울러, 국내 원사업자와 수급사업자가 현지에 해외 현지법인을 설립하여 하도급계약을 체결하는 경우 하도급법을 우회할 수 있는 문제를 해소하기 위한 공정거래위원회의 정책적 대응도 감안할 필요가 있음.

- 공정거래위원회는 형식적으로는 해외법인 간 거래이나, 실질적으로는 국내 기업 간 거래로 판단되는 예외적인 경우에 하도급법 적용이 가능하도록 그 기준을 제시하는 내용의 ‘하도급거래공정화지침 개정안’을 행정예고(2025.4.17.~5.8.)한 바 있음.

문 의 처
02)6788-5109