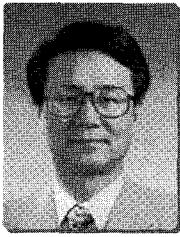


하도급법 개정(안)의 주요내용



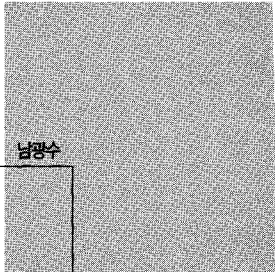
남 광 수
공정거래위원회 하도급국장

중소수급사업자는 원사업자와의 거래관계에 있어 자신의 권리를 충분히 주장할 수 없는 것이 보통이다.

바로 이 점에서 경제적 약자인 수급사업자의 지위를 보완하여 공정한 하도급거래질서를 확립하는 데 기여하는 경제법의 하나로서의 하도급법을 서비스분야에도 적용하여야 하는 필요성을 찾을 수 있다. 서비스산업의 눈부신 발전을 필요조건으로, 서비스분야의 불공정거래행위에 대한 개선요구의 증가를 충분조건으로 하여 용역위탁거래를 하도급법 적용대상에 포함시키는 계기가 되었다고 할 수 있다.

I. 개정배경

하도급법은 1984년 제정되어 이듬해부터 시행에 들어가 6차례에 걸친 개정을 거치면서 경제적 약자인 중소하도급업체 보호를 위한 경제법의 중요한 부분으로 자리 잡아 왔다. 그동안 하도급법은 하도급거래의 공정화를 도모하고 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위



에서 상호 보완적으로 발전할 수 있는 여건을 조성하는 데 중요한 역할¹⁾을 해 온 것이 사실이다.

그러나 현행 하도급법은 제조, 수리 및 건설업만을 그 적용대상으로 함으로써 서비스산업의 하도급거래에 대하여는 하도급법으로 규제할 수 없는 한계가 있었다.

그 동안 서비스업에 대한 하도급거래를 하도급법으로 규율할 수 없었던 이유는 서비스라는 개념을 일의적으로 규정하기 곤란하고, 서비스의 무형성(Intangibility), 이질성(Heterogeneity), 소멸성(Non-storability), 동시성(Simultaneity)이라는 특성에서 기인한 것이라 할 수 있다.

그러나 산업의 지식·정보화 및 소프트웨어가 진전됨에 따라 서비스산업의 국민경제적 비중²⁾이 현저히 증가되었다. 또한, 서비스산업의 발전에 따라 서비스분야에서도 경쟁체계가 도입되고 자원의 효율적 배분을 위한 수직적·계층적 분업구조인 하도급형태의 위탁거래가 점차 늘어나게 되었다.

제조나 건설위탁에서 그동안 경험한 바와 같이 서비스분야의 하도급거래 관계에서도 수급사업자는 원사업자에 대한 거래의존성으로 인해 충분한 교섭력을 발휘할 수 없는 것이 사실이다. 즉, 중소수급사업자는 원사업자와의 거래관계에 있어 자신의 권리를 충분히 주장³⁾할 수 없는 것이 보통이다.

바로 이 점에서 경제적 약자인 수급사업자의 지위를 보완하여 공정한 하도급거래질서를 확립하는 데 기여하는 경제법의 하나로서의 하도급법을 서비스분야에도 적용하여야 하는 필요성을 찾을 수 있다. 서비스산업의 눈부신 발전을 필요조건으로, 서비스분야의 불공정 거래행위에 대한 개선요구의 증가를 충분조건으로 하여 용역위탁거래를 하도급법 적용대상에 포함시키는 계기⁴⁾가 되었다고 할 수 있다.

1) 하도급법 위반으로 총 조치한 건수는 '02년 1,600건, '03년 1,522건에 이르며, '99~'03년까지 서면조사결과 101,250개 중소하도급업체가 1,904억원의 수혜를 입은 바 있다.

2) 서비스산업의 비중

- GDP 대비 : (80) 44.6% → (95) 51.0% → (02) 55.8%
- 총 취업자수 대비 : (80) 37.0% → (95) 54.8% → (02) 63.3%
- 총 사업체수 대비 : (02) 86.7% (271만개/313만개)

3) '04년 연구용역(카톨릭대 김관보 교수) 결과, 거래조건을 원사업자가 일방적으로 결정한다고 응답한 비율이 높게 나타남(광고제작업 : 72.2%, 방송 : 75%, 화물운송 : 24.2% 등)

4) 우리 하도급법과 유사한 하청법을 제정·운영하고 있는 일본에서도 「Rule 있는 경쟁사회」 실현을 위한 서비스 역무위탁거래의 공정화 방안이 유효하게 기능할 수 있도록 용역위탁거래가 새로이 하도급법 적용대상에 포함하는 것을 주요내용으로 하는 하청법 개정이 있었다(03. 6. 18. 공포, '04. 4. 1. 시행).

한편, 최근의 중소수급사업자의 가장 큰 애로사항은 대기업의 납품단가 인하압력에 따른 경영조건의 악화라 할 것이다. 이러한 납품단가 인하현상은 경제의 중추세력이라 할 수 있는 중소기업의 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용할 것이 자명하다. 따라서 이 부분에 대한 제도보완의 필요성을 간과할 수 없게 되었다.

2003년 10월 중소기업청에서 실시한 중소기업 실태조사 결과, 최근 3년간 납품단가는 평균 4% 인하되었으며, 단가 인하폭은 매년 증가하고 있는 것으로 나타났다.

	'01	'02	'03
납품단가 인하율(%)	△2.6	△3.9	△6.6

또한, 2004년 4월 중소기업협동조합중앙회에서 실시한 대기업의 납품단가 실태조사에서도, 대기업의 불공정하도급 유형으로 대기업의 일방적 납품단가 인하를 지적하는 중소기업이 매년 증가한 것으로 나타났다.

	'02	'03	비고
대기업의 단가인하요구(%)	43.3	57.5	응답업체 중 지적업체 비중

하도급법이 적용되는 중소기업은 대기업에 대한 납품의존도가 높아⁵⁾ 하도급대금결정 등에 관한 교섭력(Bargaining Power)이 매우 낮고, 거래중단의 우려 때문에 납품단가 인하 압력에도 적절히 대응하기 곤란한 것이 사실이다. 따라서 중소수급사업자를 보호하기 위하여는 대기업의 부당한 납품단가 인하압력에 대하여 효과적으로 대처할 수 있는 방안을 조속히 마련하는 것이 필요하다는 공감대가 형성되어 있다.

5) 전문건설업 실태조사 분석보고서(전문건설협회, 2002년) 등에 의하면, 건설업의 경우 연간 매출액(78조원) 중 외주가 38조(49.2%)이고, 제조업의 경우 중소기업 매출액의 80% 이상이 대기업 납품에 의존하고 있다. 중소기업 연간 매출액(247조원) 중 납품액이 123조원(49.8%, '02년)이며 하도급업체(제조)의 매출액 대비 모기업 의존도는 81.6%이다. 또한 '04년 공정위 실태조사에서 중소기업에게 하도급을 주는 사업자 비중이 79.3%를 차지하는 것으로 나타났다.

II. 개정(안)의 주요내용

1. 하도급법 적용범위의 확대

현행 하도급법은 제조, 건설 및 수리업을 그 적용대상으로 하고 있으며, 제조의 특수한 형태인 가공위탁⁶⁾과 일부 용역하도급거래⁷⁾가 제조위탁에 포함되어 있다.

하도급의 강화상의 개념은 「위탁받은 일을 완성하여 납품하고 그 대가를 수령하는 계약」을 의미하므로 반드시 유형적인 성과물이 있는 경우뿐만 아니라, 무형적인 가치를 지닌 지식·정보성과물의 작성을 위탁하는 경우 또는 운송·출연·업무대행 등 특정의 성과물 없이 서비스 자체를 목적으로 하는 경우도 포함된다.

그러나 현행 하도급법은 특정의 유형적인 성과물이 있는 하도급거래만을 적용대상으로 함으로써 적용범위가 지나치게 제한되는 문제가 있었다.

따라서 이번 하도급법 개정(안)에 지식·정보성과물의 작성을 위탁하는 것과 화물운송 등 서비스 자체의 제공(이하 “역무의 공급”이라 한다)을 목적으로 하는 용역위탁을 포함하게 된 것이다. 이로써 서비스업종 전체 사업자가 잠재적인 하도급법 적용대상⁸⁾이 되어, 하도급법 적용범위가 총 사업체수 대비 16.5%(52만개/313만개)에서 74.3%(233만개/313만개)로 대폭 확대되게 되었다.

지식·정보성과물의 작성에 관한 하도급거래를 예시하면, ① 정보프로그램(소프트웨어 산업진흥법 제2조제1호의 규정에 의한 소프트웨어 등 특정한 결과를 얻기 위하여 컴퓨터·전자계산기 등 정보처리능력을 가진 장치에 내재된 일련의 지시·명령으로 조합된 것을 말한다), ② 영화, 방송프로그램 그 밖에 영상·음성 또는 음향에 의하여 구성되어지는 성과물, ③ 문자·도형·기호의 결합 또는 이것들과 색채의 결합에 의하여 구성되는 성과물(건축사법 제2조제3호의 규정에 의한 설계 및 엔지니어링기술진흥법 제2조제1호의 규

6) 재료를 수급사업자가 직접 조달하여 생산하지 않고, 원사업자가 제공한 재료에 대하여 작업하여 위탁받은 목적물을 완성하는 형태의 도급계약을 의미한다.
 7) 소프트웨어산업진흥법에 의한 소프트웨어사업, 엔지니어링기술진흥법에 의한 엔지니어링활동, 건축사법에 의한 건축설계 등이 포함된다.
 8) 서비스업종 전체가 하도급법 적용대상거래에 포함되더라도 업종에 따른 거래구조나 거래 특성상 하도급 형태의 위탁거래가 없을 수도 있으며, 원사업자 적용제의 요건에 해당하는 경우에 해당할 수 있으므로 실제 적용되는 사업자수가 다를 수 있다.

정에 의한 엔지니어링활동 중 설계를 포함한다) 등을 들 수 있고, 역무의 공급에 관한 하도급거래를 예시하면, ① 엔지니어링기술진흥법 제2조제1호의 규정에 의한 엔지니어링활동, ② 화물자동차운수사업법에 따라 화물자동차를 이용하여 화물을 운송 또는 주선하는 활동, ③ 건축법에 따라 건축물을 유지·관리하는 활동, ④ 경비업법에 따라 시설·장소·물건 등의 위험발생 등을 방지하거나 사람의 생명이나 신체에 대한 위해의 발생을 방지하고 그 신변을 보호하기 위하여 행하는 활동 등을 들 수 있다.

또한, 하도급법 적용범위 확대와 함께 그 동안 특히 용역위탁거래에서 많이 발생⁹⁾하였던 원사업자의 협찬금 등의 강요행위¹⁰⁾를 근절하기 위하여 경제적 이익제공 요구행위를 금지하는 규정을 신설¹¹⁾하였다.

이처럼 원사업자가 하도급거래를 함에 있어 자신의 거래상 우월적 지위를 이용하여 수급사업자에게 법률상 의무 없는 부담을 강요하는 것은 불공정한 하도급거래행위에 해당하므로 이를 금지할 필요가 있는 것이다. 즉, 원사업자가 정당한 이유 없이 수급사업자에게 자신 또는 제3자를 위하여 금전, 물품, 용역 그 밖에 경제적 이익을 제공하게 하는 행위를 하는 것은 금지되며, 이를 위반한 경우, 시정조치·과징금 등의 제재를 받게 된다.

2 부당한 하도급대금의 결정행위 및 감액행위 규정의 보완

하도급법상 「부당한 하도급대금 결정행위」란 부당한 방법을 이용하여 목적물과 동종 또는 유사한 것에 대하여 통상 지급되는 대가보다 현저하게 낮은 수준으로 하도급대금을 결정하는 행위를 의미하는 것으로 이는 불공정한 거래행위이므로 하도급법에서 이를 금지하는 것이다.

한편, 「하도급대금의 부당감액」이란 수급사업자에게 책임을 돌릴 사유가 없음에도 불구하고 하도급계약시 결정된 하도급대금을 부당하게 감액하는 행위를 의미하며, 이러한 행위 역시 수급사업자의 가격결정권을 침해하는 불공정한 하도급거래행위에 해당하므로 하도급법에서 금지하고 있다.

9) '04년 연구용역 결과, 광고 제작업의 경우 54.9%, 방송프로그램 제작업의 경우 23.2%, 디자인 제작업의 경우, 27.2%, 화물운송의 경우 37.4%가 협찬금 등의 요구를 받은 사실이 있다고 응답하였다.

10) 구체적인 경제적 이익요구행위의 사례는 위탁자의 이익 악화를 이유로 하거나, 다른 수탁자도 협찬금을 부담하고 있다는 것을 이유로 협찬금 등을 강요하는 경우 등을 들 수 있다.

11) 일본 하청법에서도 경제적 이익요구행위를 금지하는 규정을 신설한 바 있다.

하도급법에서는 여기에 그치지 않고 자주 발생하고 위법성이 큰 행위유형을 예시하여 이러한 행위에 대하여는 부당한 하도급대금의 결정행위 및 감액행위로 간주함으로써 중소기업의 보호에 만전을 기하고 있다.

부당한 하도급대금 결정(법 제4조②)	부당감액(법 제11조②)
1. 일률적인 비율로 단가를 인하여 하도급대금 결정	1. 감액조건 등을 명시하지 아니하고 위탁후 불합리한 이유를 들어 하도급대금을 감액
2. 명목여하를 불문하고 일방적으로 일정금액을 할당한 후 하도급대금을 감액결정	2. 단가인하 합의 성립전에 위탁한 부분에 대하여도 일방적으로 이를 소급적용하여 감액
3. 특정 수급사업자를 차별취급하여 하도급대금을 결정	3. 하도급대금을 현금으로 또는 미리 지급함을 이유로 과도하게 하도급대금을 감액
4. 수급사업자에게 거짓전적을 내보이는 등의 방법으로 수급사업자를 기만하여 하도급대금을 결정	4. 경미한 수급사업자의 과오를 이유로 일방적으로 하도급대금을 감액
5. 일방적으로 부당하게 낮은 단가에 의하여 하도급대금을 결정	5. 목적물의 제조 등에 필요한 물품 등을 자기로 부터 사게 한 경우 적정한 대금 이상의 금액을 감액

그럼에도 불구하고, 현행 법규정만으로는 '부당한 방법', '현저히 낮은 수준' 등 구성요건이 지나치게 엄격하여 대기업의 부당한 납품단가 인하압력에 효과적으로 대처하는데 일정한 한계¹²⁾가 있다는 점을 고려하여 하도급법을 개정하면서 간주유형을 보완하고자 하는 것이다.

먼저, 원사업자가 부당하게 하도급대금을 결정하는 것과 관련하여 보완한 내용은 다음과 같다.

- ① 현행법 제4조제2항제5호에서 「원사업자가 일방적으로 부당하게 낮은 단가에 의하여 하도급대금을 결정하는 행위」를 부당한 하도급대금 결정행위로 규정하고 있으나, 여기서 "부당하게"의 개념이 추상적일 뿐만 아니라, 일방적으로 하도급대금을 결정하는

12) '03년 총 1,522건의 조치건수 중 부당하도급대금 결정이 3건, 부당감액이 26건으로 아주 미미하다.

것이 곧 부당하게 하도급대금을 결정하는 것이므로 개정안에서는 동 조항에서 “부당하게”를 삭제하기로 하였다.

- ② 수의계약으로 하도급계약을 체결하면서 정당한 이유 없이 원도급 내역상의 직접공사비¹³⁾보다 낮은 금액으로 하도급대금을 결정하는 행위를 부당한 하도급대금으로 간주하는 규정을 신설하였다(안 제4조제2항제6호).

직접공사비란 공사에 소요되는 실비이므로 이보다 낮은 금액으로는 현실적으로 정상적인 공사수행이 곤란하다. 이러한 저가하도급은 필연적으로 부실공사로 이어질 것이고 중소수급사업자의 채산성을 악화시켜 건설산업의 장기발전을 저해하는 결과로 이어질 수밖에 없다. 특히, 수의계약으로 하도급을 주면서 직접공사비에도 못 미치는 금액을 하도급대금으로 결정하는 것은 수급사업자의 계약체결여부에 자율권을 제한하는 것과 다름이 없다는 점에서 이를 금지하여야 할 것이다.

다만, 수급사업자의 기술력, 현장여건, 공종의 특성상 직접공사비보다 낮은 금액으로 충분히 시공이 가능한 경우에는 정당한 이유가 있다고 할 것이므로 허용된다.

- ③ 경쟁입찰에 의하여 하도급계약을 체결하면서 정당한 이유 없이 최저가 입찰금액보다 낮은 금액으로 하도급대금을 결정하는 행위를 부당한 하도급대금으로 간주하는 규정을 신설하였다(안 제4조제2항제7호).

경쟁입찰 방식으로 하도급대금을 결정하는 것은 하도급업체 선정과정의 객관성 및 투명성을 확보할 수 있다는 장점이 있어 권장할 사항이지만, 경쟁입찰 자체를 하도급대금을 부당하게 낮게 결정하는 수단으로 악용하는 것을 방지하기 위한 규정이다. 예컨대, 최저가 입찰자를 대상으로 비합리적인 사유를 들어 다시 금액을 인하하도록 조정하거나 특별한 이유 없이 최저가 입찰자를 제외하고 차점자를 대상으로 최저가 입찰금액보다 낮은 금액으로 하도급 할 것을 종용하는 것 등의 사례를 들 수 있다.

다음으로 하도급대금의 부당감액행위 유형과 관련하여 보완한 내용은 다음과 같다.

- ① 위탁받은 목적물을 납품한 시점에 비하여 하도급대금 지급시점의 물가나 자재가격 등이 떨어진 것을 이유로 하도급대금을 감액하는 행위는 수급사업자가 투입한 비용을 보상받지 못할 우려가 있다는 점에서 부당감액행위로 보는 것이다.
- ② 경영 적자 또는 판매가격 인하 등은 수급사업자가 부담하여야 할 위험이라 할 수 없음


13) 직접공사비란 원사업자의 도급내역상의 재료비, 직접노무비, 경비의 합계로 한다. 다만, 경비 중 원사업자와 수급사업자가 합의하여 원사업자가 부담하기로 한 비목 및 원사업자가 부담하여야 하는 법정경비는 제외한다.

에도 이를 수급사업자에게 전가하는 것은 합리적인 이유 없이 하도급대금을 감액하는 행위에 해당하며, ③ 관계법령에 의하여 부담하여야 하는 고용보험료, 안전관리비 기타 경비 등을 수급사업자에게 부담시키는 행위도 마찬가지이다.

즉, 하도급거래를 함에 있어 수급사업자에게 잘못이 있다고 명백히 인정되는 경우를 제외하고는 당초 결정된 하도급대금을 원칙적으로 감액하여서는 안 되는데, 위와 같은 유형의 행위는 하도급법에서 금지하는 부당한 하도급대금의 감액행위에 해당하는 것으로 간주하게 된 것이다.

Ⅲ. 향후 계획

하도급법 개정(안)¹⁴⁾이 국회에서 의결된 후 공포되면 시행령 및 관련고시 등 하위법규를 보완하여 하도급법 개정취지가 최대한 발휘될 수 있도록 엄격하게 적용하여 나갈 예정이다. 다만, 개정 하도급법은 공포한 날로부터 3월이 경과한 후에 효력이 발생하며, 새로운 규제가 추가되는 부분에 대하여는 소급입법에 해당할 소지가 있으므로 개정 하도급법 시행일 이후에 체결된 하도급계약에 한하여 적용하여야 할 것이다.

또한, 처벌위주의 하도급법 적용을 지양하며 범위반 행위를 사전예방하고 중소하도급업체에 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 하도급법을 집행하기 위하여는 충분한 사전교육 및 홍보가 전제되어야 할 것이다. 따라서 이번 정기국회에서 하도급법 개정안이 통과되면, 내년 상반기에는 개정 하도급법의 내용 및 취지에 대한 교육 및 홍보에 주력할 예정이다. 

14) 하도급법 개정(안) 신·구조문 대비표는 월간「경쟁저널」 2004. 10월호 부록(P.95~99) 참조.