

건설정책리뷰 2023-06

---

# 하도금법 상 벌점제도의 합리적 운용방안

---

이종광, 박승국, 홍성진

2023. 12

**RICON**

대한건설정책연구원



## 요 약

- 하도급법 위반으로 누산벌점이 5점을 초과하면 입찰참가자격제한, 10점을 초과하면 영업정지 처분까지 받을 수 있음. 사업자는 벌점에 따른 불이익을 예방하기 위하여 누산점수를 관리해야 하므로 벌점제도는 사업자가 하도급법 준수에 경각심을 가지게 하는 효과 발생을 기대함

  - 하도급법 위반 사업자에 대한 벌점부과 제도를 2008.3.28. 개정 하도급법 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) 제2항에 따라 2008년 9월 29일부터 시행. 하도급법 시행령 제14조의4 제2항에 따라 누산벌점이 일정기준을 초과하면 입찰참가자격(당시 10점) 및 영업정지(당시 15점) 요청을 하도록 하였음
  - 2013년 누산벌점 기준을 입찰참가자격제한의 경우 5점 초과로, 영업정지의 경우 10점 초과로 조정(2013.11.27. 개정, 2013.11.29. 시행 하도급법 시행령 제17조 제2항)
- 제재처분을 받는 업체가 매우 적어 벌점제도 운용에 실효성이 없다는 비판이 있는 한편 벌점부과로 인한 처벌의 정도가 입찰참가자격제한 및 영업정지와 같은 사업자에게 치명적이기 때문에 제재의 수준을 완화해야 한다는 항변도 있음. 또한 벌점제도 자체의 불안전성으로 인한 흠결을 치유하여 제도의 완결성을 높여야 지적도 있음. 이에 본 연구에서는 범위반 사업자에 대한 처벌의 적정성을 확보하고 부작용을 방지하는 한편 제도의 완결성을 높이는 합리적인 벌점제도 운용방안을 모색하고자 함
- 하도급법이 정한 의무위반에 따른 행위별 벌점 부과기준은 하도급법 시행령 제17조(벌점 부과기준 등) 제1항에 의한 별표 3에서 규정. <표 1>은 시정조치 유형별 점수를 나타낸 것임

  - 시정조치 유형에 따라 0.25점에서 5.1점까지 벌점을 부여. 특히 하도급법 제4조, 제11조, 제12조의 3 제4항 및 제19조 위반행위로 인한 과징금의 경우 2.6점을 받게 되어 있는데 2번의 과징금 처분에 의해 입찰참가자격제한이 가능하도록 한 것임. 또한 같은 법령 위반에 의한 고발의 경우 5.1점을 받게 되는데 한 번의 고발에 의해서도 입찰참가자격제한이 가능하도록 한 것임

〈표 1〉 시정조치 유형별 점수

시정조치 유형	점수
경고(서면직권실태조사에서 발견된 법 위반 혐의사항에 대한 자진시정)	0.25점
경고(신고 또는 직권인지)	0.5점
시정권고	1.0점
시정명령(자진시정에 대하여 향후 재발방지를 명하는 경우)	1.0점
시정명령	2.0점
과징금	2.5점
과징금(법 제4조, 제11조, 제12조의3 제4항, 제19조 위반행위의 경우)	2.6점
고발	3.0점
고발(법 제4조, 제11조, 제12조의3 제4항, 제19조 위반행위의 경우)	5.1점

- 사업자의 하도급 법령 준수를 독려하기 위하여 법령 위반으로 누적된 벌점을 경감하는 인센티브 제도를 운영하고 있음. 누적된 벌점에서 경감사유별로 배정된 점수를 감해 주는 것으로, 경감사유에 해당하는 법령을 잘 준수한 경우 벌점을 감경 받아서 입찰참가 자격제한이나 영업정지 요청을 피할 수도 있음

- 〈표 2〉는 벌점 경감사유와 각 사유에 해당하는 경감점수를 나타낸 것임

〈표 2〉 벌점의 경감사유 및 점수

연번	경감사유	점수	
1	표준하도급계약서를 사용하여 체결한 하도급계약의 비율	90% 이상	2점
		70% 이상 90% 미만	1점
2	현금결제비율	100%	1점
		80% 이상 100% 미만	0.5점
3	입찰정보공개비율	100%	1점
		80% 이상 100% 미만	0.5점
4	공정거래 자율준수 프로그램에 대한 평가	최우수	2점
		우수	1점
5	하도급거래 평가에서 모범업체로 선정	3점	
6	공정거래협약의 이행실적 평가	최우수	3점
		우수	2점
		양호	1점
7	발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 비율	50% 이상	1점
		50% 미만	0.5점
8	원사업자의 법 위반행위로 발생한 수급사업자의 피해를 구제한 비율	100%	벌점 중 25% 초과 50% 이하
		50% 이상 100% 미만	벌점 중 25% 이하
9	원재료가격 변동분이 하도급대금에 반영되는 비율이 50% 이상 되는 연동계약 건수의 비율	50% 이상	1점
		10% 이상 50% 미만	0.5점
10	하도급대금증액비율	10% 이상	1.5점
		5% 이상 10% 미만	1점
		1% 이상 5% 미만	0.5점

- 표준하도급계약서 사용, 현금결제, 입찰정보공개 등과 같은 하도급거래의 공정성을 높일 수 있는 가장 기본적인 수단임
  - 하도급대금 직접지급, 하도급대금증액 비율, 연동계약 건수 비율 역시 원도급업체가 하도급업체가 하도급대금을 원활하게 지급해 주는 것에 대하여 벌점을 경감하는 방식으로 우대하는 기준임
  - 공정거래 자율준수 프로그램 평가, 하도급거래 평가 모범업체 선정, 공정거래협약 이행실적 평가 등 자율적으로 공정거래를 촉진하기 위한 노력에 대한 인센티브로 우수한 실적을 낸 사업자에게 벌점 경감의 인센티브를 제공하는 것임
- **벌점이 일정기준을 초과하면(입찰참가자격제한: 5점, 영업정지: 10점), 공정거래위원회는 관계기관에 입찰참가자격제한 및 영업정지를 요청하게 되며, 요청을 받은 기관은 해당 처분을 하여야 함**
- 공정거래위원회가 하도급법 위반 사업자에게 벌점을 부과하는 것은 그 자체로서도 경고의 의미가 있으며, 벌점이 누적되면 입찰참가자격제한 및 영업정지 요청을 통해 경영에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 강력한 효과를 발생
  - 그러나 입찰참가자격제한 요청 제도는 1984.12.31. 하도급법 제정 당시부터 존재하였고, 영업정지 요청 제도는 1995.1.5. 개정 하도급법에 도입되었으나 잘 활용되지 않아 입찰참가자격제한은 2018년에, 영업정지는 2019년에 처음으로 요청
- **벌점제도가 더욱 활성화될 필요성이 있고, 벌점제도의 효과성 제고를 위해 벌점경감 사유를 정비할 필요성이 있으며, 벌점제도의 투명성을 높이는 동시에 제도운영의 경직성은 완화할 필요성이 있음. 이러한 점을 고려하여 하도급법 상 벌점제도의 합리적인 운영 방안을 제시함**
- 첫째, 벌점 경감사유를 정비함
    - 벌점경감은 기본적으로 원도급업체들이 하도급법 상의 의무를 잘 준수하도록 하는 의지를 고취하는 것이 목적이므로 사업자들이 준법에 따른 인센티브를 적절하게 향유하게 함으로써 벌점감경의 취지를 잘 달성하는 것이 중요함
    - 벌점감경이 입찰참가제한 및 영업정지 요청을 회피하는 수단으로 변질되어 벌점제도 자체를 유명무실하게 만들지 않아야 하며 인센티브를 통한 규범준수 의지를 고양하는 것과 균형을 잘 유지할 필요성이 있음
    - 현재의 경감사유를 살펴보면 일부는 원도급 사업자에게 우호적인 내용이 적지 않은데 이들 경감사유는 경감을 받기 어렵도록 강화하는 방향으로 변경하는 것이 타당할 것이며, 경감사유를 세분화하여 하도급법령 준수의를 고취할 필요가 있는 사유도 있음. <표 3>은 이러한 점을 고려하여 기존 벌점 경감사유 및 점수를 발전적으로 변경하는 방안을 제시한 것임

〈표 3〉 벌점의 경감사유 및 점수

연번	경감사유	세부기준		점수	
		현재	변경	현재	변경
1	표준하도급계약서를 사용하여 체결한 하도급계약의 비율	90% 이상	-	2점	1점
		70% 이상 90% 미만	폐지	1점	폐지
2	현금결제비율	100%	-	1점	-
		80% 이상 100% 미만	90% 이상 100% 미만	0.5점	-
3	입찰정보공개비율	100%	-	1점	-
		80% 이상 100% 미만	90% 이상 100% 미만	0.5점	-
4	공정거래 자율준수 프로그램에 대한 평가	최우수	-	2점	-
		우수	-	1점	-
5	하도급거래 평가에서 모범업체로 선정	-	-	3점	-
6	공정거래협약의 이행실적 평가	최우수	-	3점	-
		우수	-	2점	-
		양호	-	1점	-
7	발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 비율	50% 이상	70% 이상	1점	3점
			50% 이상 70% 미만		2점
		50% 미만	30% 이상 50% 미만	0.5점	1점
			30% 미만		0.5점
8	원사업자의 법 위반행위로 발생한 수급사업자의 피해를 구제한 비율	100%	-	벌점 중 25% 초과 50% 이하	-
		50% 이상 100% 미만	-	벌점 중 25% 이하	-
9	원재료가격 변동분이 하도급대금에 반영되는 비율이 50% 이상 되는 연동계약 건수의 비율	50% 이상	-	1점	-
		10% 이상 50% 미만	-	0.5점	-
10	하도급대금증액비율	10% 이상	-	1.5점	-
		5% 이상 10% 미만	-	1점	-
		1% 이상 5% 미만	-	0.5점	-

- 둘째, 벌점 부과 투명성을 제고하여야 함

- 공정거래위원회가 부과한 벌점과 요청에 따라 입찰참가자격 제한 및 영업정지 처분이 이루어지게 됨
- 그런데 입찰참가자격 제한 및 영업정지 요청의 근거가 되는 벌점부과 과정과 기준의 투명성과 예측가능성이 상당히 부족함. 특정한 위반행위는 단 한차례의 고발만으로도 5.1점의 벌점이 부과되어 입찰참가자격 제한 요청 대상이 되고, 두 차례가 되면 영업정지 요청 대상이 되는 등 영향이 크기 때문에 사업자의 방어권 보장을 위하여 벌점의 내역이 공개될 필요가 있음

- 공정거래위원회가 범위반 사건을 심의할 때 의결사항으로 하여 벌점과 산정기준을 의결 서면에 기재하여 사업자의 예측가능성과 방어권을 보장하는 것이 벌점제도의 취지에 부합함
- 셋째, 공정거래위원회의 판단에 재량을 부여함
- 공정거래위원회는 하도급법을 위반한 사업자에 대하여 벌점을 부과하고 벌점이 기준을 초과하게 되면 하도급법 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) 제2항에 따라 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한(5점 초과) 및 영업정지(10점 초과)를 요청하여야 하는데, 그 과정에서 구체적 상황에 대한 판단이나 요청 여부에 대한 재량을 가지고 있지 못함
  - 상황에 따라서는 입찰참가자격제한 또는 영업정지 등의 처분으로 인해 하도급업체가 곤란한 상황에 처해지는 경우도 있을 것임. 따라서 공정거래위원회가 입찰참가자격제한 및 영업정지를 요청하는데 있어 재량을 부여함으로써 탄력적으로 제도를 운영하고 원도급업체에 대한 제재로 인해 하도급업체가 겪는 어려움을 경감하거나 사회적으로 손실이 확대되는 경우를 방지할 수 없을 것임





---

# 목 차

I. 서론	1
II. 벌점제도의 주요내용	10
1. 벌점부과에 따른 제재의 근거와 유형	10
2. 벌점 부과 대상행위와 위반 유형	12
3. 벌점 부과기준과 방법	14
4. 상습법위반 사업자에 대한 명단 공포	19
5. 입찰참가자격 제한 및 영업정지 요청	20
III. 벌점제도의 운용방안	29
1. 벌점 경감사유의 정비	29
2. 벌점 부과 투명성 제고	34
3. 공정거래위원회에 재량을 부여	35
IV. 결론	37
참고문헌	42



# 1. 서론

- 하도급법을 위반한 사업자에 대하여 벌점을 부과하는 제도를 2008.3.28. 개정 하도급법 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) 제2항에 따라 2008년 9월 29일부터 시행하였음<sup>1)</sup>. 2008.9.23. 개정(2008.9.29. 시행) 하도급법 시행령 제14조의4(벌점 부과기준 등) 제1항에 의하여 벌점의 부과기준(별표 3)이 신설되었고 누적된 벌점을 의미하는 누산벌점이 당시 하도급법 시행령 제14조의4(벌점 부과기준 등) 제2항<sup>2)</sup>(현행 하도급법 시행령 제17조 제2항)이 정하는 일정기준을 초과하면 입찰참가자격(10점) 및 영업정지(15점)의 등의 조치를 요청하도록 하였음
- 공정거래위원회는 하도급법을 위반한 원사업자 등에 대하여 그 위반 및 피해의 정도를 고려하여 벌점을 부과하고, 그 벌점이 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 영업정지 등 필요한 조치를 취할 것을 요청하여야 함(하도급법 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) 제2항)
  - 시정조치 유형별 점수(하도급법 시행령 제17조(벌점 부과기준 등) 관련 별표 3 벌점의 부과기준)는 서면 실태조사에서 발견된 법 위반 혐의 사항에 대한 공정거래위원회의 자진 시정 요청에 따른 경고 0.25점, 신고 또는 직권인지에 따른 경고 0.5점, 시정 권고 1.0점, 법 위반행위를 자진 시정한 원사업자 또는 발주자에게 향후 재발방지를

- 1) 2008.3.28. 개정(2008.9.29. 시행) 하도급법 제26조 (관계행정기관의 장의 협조) ①공정거래위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계행정기관의 장의 의견을 듣거나 관계행정기관의 장에 대하여 조사를 위한 인원의 지원 기타 필요한 협조를 요청할 수 있다.  
②공정거래위원회는 제3조 및 제4조부터 제20조까지의 규정을 위반한 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 그 위반 및 피해의 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 벌점을 부과하고, 그 벌점이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 「건설산업기본법」 제82조(영업정지)제1항 제6호에 따른 영업정지 기타 하도급거래의 공정화를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 요청하여야 한다.
- 2) 제14조의4 (벌점 부과기준 등) ② 법 제26조제2항에서 “대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우”란 별표 3 제1호 다목에 따른 누산점수가 다음 각 호의 구분에 따른 점수를 초과하는 경우를 말한다.
1. 입찰참가자격의 제한 요청: 10점
  2. 「건설산업기본법」 제82조제 1항 제6호에 따른 영업정지 요청: 15점

명하는 시정명령 1.0점, 시정명령 2.0점, 과징금 2.5점(보복행위 등을 위반한 행위로 과징금을 부과 받은 경우에는 2.6점), 고발 3.0점(보복행위 등을 위반한 행위로 고발된 경우에는 5.1점)

- 직전 3년 동안 총 벌점을 합산한 누산점수가 5점 초과 시 공정거래위원회가 조달청장, 지방자치단체장 등에게 입찰참가자격 제한 요청, 10점 초과 시 공정거래위원회의 요청에 따라 영업정지 처분

○ 사업자는 하도급법 위반으로 누산벌점이 10점을 초과하면 영업정지 처분까지 받을 수 있고, 벌점부과는 소송으로 다툴 수 있는 처분에 해당하지 않으므로<sup>3)4)</sup>, 원사업자는 벌

3) 하도급법 상 벌점 부과행위는 향후 입찰참가자격제한 등 요청의 기초자료로 사용하기 위한 내부행위에 불과한 것이지 벌점 부과행위 그 자체로 권리의6무에 직접적으로 영향을 미치는 법률효과가 발생하는 것으로 볼 수 없어 항고소송의 대상이 되지 않는다는 이유로 벌점부과 취소를 구한 청구를 각하하였고(서울고등법원 2020.8.13. 선고 2019누53626 판결), 대법원에서도 원심판단에 대하여 벌점 부과행위의 처분성에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다며 상고를 기각하고 원심을 확정하였다(대법원 2023.1.12. 선고 2020두50683 판결). 반면, 누산벌점에 따른 공정거래위원회의 행정제재 요청 결정에 대하여는 하도급법령에 근거한 것으로서 사전 의견제출 기회를 부여하고, 전원회의 심의를 거쳐 결정서 송부 등의 절차를 거쳐 후속 행정제재가 이루어지도록 하는 구체적·현실적 위험을 발생시키므로 행정처분에 해당한다고 판시하였고(서울고등법원 2020.8.13. 선고 2019누54377 판결), 대법원에서도 입찰참가자격제한 등 요청의 요건을 시행령으로 정한 기준에 따라 부과한 벌점의 누산점수가 일정 기준을 초과하는 경우로 구체화하고 이러한 요건을 충족하는 경우 공정거래위원회는 관계 행정기관의 장에게 해당 사업자에 대한 입찰참가자격제한 등 요청 결정을 하게 되며, 이를 요청받은 행정기관의 장은 특별한 사정이 없는 한 그 사업자에 대하여 입찰참가자격제한 등의 처분을 해야 하므로, 사업자로서는 입찰참가자격제한 등 요청 의결이 있으면 장차 후속 처분으로 입찰참가자격이 제한되고 영입이 정지될 수 있는 등의 법률상 이익이 존재한다. 이 때 입찰참가자격제한 등 요청 결정이 있음을 알고 있는 사업자로 하여금 입찰참가자격제한 처분 등에 대하여만 다툴 수 있도록 하는 것보다는 그에 앞서 직접 입찰참가자격제한 등 요청 결정의 적법성을 다툴 수 있도록 함으로써 분쟁을 조기에 근본적으로 해결하도록 하는 것이 법치행정의 원리에도 부합하므로, 공정거래위원회의 입찰참가자격제한 등 요청 결정은 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당한다고 판시하였다(대법원 2023.4.27. 선고 2020두47892 판결). 이에 대하여 정원(2020.10.8.)은 공정거래위원회의 제재요청 결정을 독립된 행정처분으로 보아 요청 결정을 직접 다툴 수 있도록 한 것은 중요한 의미가 있다고 보았는데, 제재요청 결정의 처분성을 인정하지 않는다면 공정거래위원회의 제재 요청에 따라 관계 행정기관장들이 각각 별도로 입찰참가자격제한 처분을 부과하게 될 것이고 대상 업체는 제재처분의 취소 또는 무효를 구하는 어려운 사정에 처하게 될 것이기 때문이다. 상세내용은 정원(2020.10.8.), '하도급법 상 누산벌점에 따른 행정제재에 대한 대응방안', 건설경제 기사를 참고.

4) 대법원은 항고소송의 대상이 되는 행정처분이란 행정청의 공법상 행위로서 특정사항에 대하여 법규에 의한 권리의 설정 또는 의무의 부담을 명하며 기타 법률상 효과를 발생하게 하는 등 국민의 구체적 권리의무에 직접적 변동을 초래하는 행위를 말하고, 행정청 내부에서의 행위나 알선, 권유, 사실상의 통지 등과 같이 상대방 또는 기타 관계자들의 법률상 지위에 직접적인 법률적 변동을 일으키지 아니하는 행위는 항고소송의 대상이 될 수 없다고 판시하였다(대법원 2019.2.14. 선고 2016두41729 판결).

점에 따른 불이익을 예방하기 위하여 누산점수를 관리해야 하므로 하도급법 준수에 경각심을 가지게 하는 효과를 발생

- 참고로 공정거래위원회가 관장하는 법령을 위반한 사건 중 하도급법 위반사건이 가장 많음. <표 1-1>은 공정거래위원회의 전체 사건처리 현황을 나타낸 것으로, 하도급법 위반에 따른 벌점누적으로 인한 기업의 손실을 줄이기 위해서는 하도급법 준수의 필요성과 벌점 관리의 중요성이 증가하고 있음

<표 1-1> 2022년 공정거래위원회 사건처리 현황

법령		건수		비율(%)
공정거래법		472		21.7
소비자보호 관련법	표시광고법	128	505	23.3
	약관법	147		
	전자상거래법	134		
	방문판매법	36		
	할부거래법	60		
가맹사업법		262		12.1
대리점법		37		1.7
대규모유통사업법		21		1.0
하도급법		841		38.7
기타 <sup>5)</sup>		34		1.6
총계		2172		100.0

자료: 공정거래위원회

- 원사업자의 하도급법 준수에 대한 경각심을 고취하고 수급사업자 보호를 강화하기 위하여 벌점제도 자체는 엄격하게 규정하였음
  - 당초 관계 행정기관에 대한 요청기준이 되는 누산점수는 공공입찰참가제한의 경우 10점 초과, 영업정지의 경우 15점 초과하는 것으로 규정하였으나(2008.9.23. 개정, 2008.9.29. 시행 하도급법 시행령 제14조의4(벌점 부과기준 등) 제2항)<sup>6)</sup>, 2013년

5) 자료미제출, 조사방해 등

- 6) 2008.9.23. 개정(2008.9.29. 시행) 하도급법 시행령 제14조의4(벌점 부과기준 등) ① 법 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) 제2항에 따라 공정거래위원회가 부과하는 벌점의 부과기준은 별표 3과 같다.
  - ② 법 제26조 제2항에서 “대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우”란 별표 3 제1호 다목에 따른 누산점수가 다음 각 호의 구분에 따른 점수를 초과하는 경우를 말한다.
    1. 입찰참가자격의 제한 요청: 10점
    2. 「건설산업기본법」 제82조 제1항 제6호에 따른 영업정지 요청: 15점
  - ③ 별표 3에 따른 벌점의 부과와 감경에 필요한 세부 사항은 공정거래위원회가 정하여 고시한다. (본조신설 2008. 9. 23.)

에 별점 누산점수 기준을 공공입찰참가제한의 경우 10점 초과에서 5점 초과로, 영업 정지의 경우 15점 초과에서 10점 초과로 하향조정 하였음(2013.11.27. 개정, 2013.11.29. 시행 하도급법 시행령 제17조(별점 부과기준 등) 제2항)

- 당초 해당 법령 위반 행위로 고발되면 별점 3.0점을 부과하였는데, 2016.12.27.개정 별점 부과기준<sup>7)</sup>에서 하도급법 제19조(보복조치의 금지)<sup>8)</sup> 위반 행위로 고발된 경우에 한하여 별점 5.1점을 부과도록 하였음. 그리고 2018.10.16. 개정 별점 부과기준<sup>9)</sup>에서는 하도급법 제4조(부당한 하도급대금의 결정 금지)<sup>10)</sup>, 제11조(감액금지)<sup>11)</sup>, 제12조의3(기술자료 제공 요구 금지) 제4항<sup>12)</sup>을 위반한 행위로 고발되는 경우에 대하여도

7) 2016.12.27. 개정(2016.12.27. 시행) 하도급법 시행령 제17조 관련 별표 3

8) 하도급법 제19조(보복조치의 금지) 원사업자는 수급사업자, 조합 또는 중앙회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 것을 이유로 그 수급사업자에 대하여 수주기회(受注機會)를 제한하거나 거래의 정지, 그 밖에 불이익을 주는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 원사업자가 이 법을 위반하였음을 관계 기관 등에 신고한 행위
2. 제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정) 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 신청 또는 같은 조 제11항의 하도급분쟁조정협의회에 대한 조정신청
- 2의2. 관계 기관의 조사에 협조한 행위
3. 제22조의2(하도급거래 서면실태조사) 제2항에 따라 하도급거래 서면실태조사를 위하여 공정거래위원회가 요구한 자료를 제출한 행위

9) 2018.10.16. 개정(2018.10.18. 시행) 하도급법 시행령 제17조(별점 부과기준 등) 관련 별표 3

10) 하도급법 제4조(부당한 하도급대금의 결정 금지) ① 원사업자는 수급사업자에게 제조 등의 위탁을 하는 경우 부당하게 목적물등과 같거나 유사한 것에 대하여 일반적으로 지급되는 대가보다 낮은 수준으로 하도급대금을 결정(이하 “부당한 하도급대금의 결정”이라 한다)하거나 하도급 받도록 강요하여서는 아니 된다.

11) 하도급법 제11조(감액금지) ① 원사업자는 제조 등의 위탁을 할 때 정한 하도급대금을 감액하여서는 아니 된다. 다만, 원사업자가 정당한 사유를 입증한 경우에는 하도급대금을 감액할 수 있다.

12) 하도급법 제12조의3(기술자료 제공 요구 금지 등) ① 원사업자는 수급사업자의 기술자료를 본인 또는 제3자에게 제공하도록 요구하여서는 아니 된다. 다만, 원사업자가 정당한 사유를 입증한 경우에는 요구할 수 있다.

② 원사업자는 제1항 단서에 따라 수급사업자에게 기술자료를 요구할 경우에는 요구목적, 권리귀속 관계, 대가 등 대통령령으로 정하는 사항을 해당 수급사업자와 미리 협의하여 정한 후 그 내용을 적은 서면을 해당 수급사업자에게 주어야 한다.

③ 수급사업자가 원사업자에게 기술자료를 제공하는 경우 원사업자는 해당 기술자료를 제공받는 날까지 해당 기술자료의 범위, 기술자료를 제공받아 보유할 임직원의 명단, 비밀유지의무 및 목적 외 사용금지, 위반 시 배상 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함된 비밀유지계약을 수급사업자와 체결하여야 한다.

④ 원사업자는 취득한 수급사업자의 기술 자료에 관하여 부당하게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(하도급계약 체결 전 행한 행위를 포함한다)를 하여서는 아니 된다.

1. 자기 또는 제3자를 위하여 사용하는 행위
2. 제3자에게 제공하는 행위

⑤ 공정거래위원회는 제3항에 따른 비밀유지계약 체결에 표준이 되는 계약서의 작성 및 사용을 권장할 수 있다.

별점 5.1점을 부과하도록 하여 대상을 확대하였음. 별점 5.1점을 부과하는 의미는 하도급법 시행령 제17조 제2항에 의하여 별점이 5점을 초과하는 경우 공정거래위원회는 입찰참가자격제한 요청을 하여야 하는데 위에서 언급한 4개의 중대 범위반 행위에 대하여는 단 일회의 별점부과로도 입찰참가자격제한이 가능하여 위반사업자의 경영에 치명적인 영향을 줄 수 있음

- 또한 2018.10.16. 개정 별점 부과기준에서는 과징금 부과에 있어서도 하도급법 제4조(부당한 하도급대금의 결정 금지), 제11조(감액금지), 제12조의3(기술자료 제공 요구 금지) 제3항 제1호, 제19조(보복조치의 금지) 위반 행위로 과징금 처분을 경우 별점 2.6점을 부과하도록 하였는데, 이는 기존의 별점 2.5점에서 0.1점을 상향 조정한 것임. 따라서 3년 간 두 차례 과징금부과 처분을 받으면 누산별점은 5.2점이 되어 사업자에 대한 입찰참가자격제한이 가능하도록 한 것인데, 고발되는 경우에 별점 5.1점을 부과하도록 한 것과 같은 취지로 이해할 수 있음. 정부는 앞에서 살펴본 것과 같이 고발 1회로 별점 5.1점이 부과되어 입찰참가자격제한이 되는 것을 원 스트라이크 아웃 제도, 과징금 2회 부과로 별점 5.2점(과징금 부과 1회당 별점 2.6점)이 되어 입찰참가자격제한이 것을 두 스트라이크 아웃 제도로 이름 붙였음<sup>13)</sup>

○ 그러나 현실의 별점제도 운용에 있어서 제도의 실효성이 없다는 비판이 제기되었음

- 2018년 10월 22일, 국회 정무위원회에서는 별점제도 도입 이후 20년이 되었으나 당시 기준으로 입찰참가자격제한 요청을 받은 업체는 3개<sup>14)</sup>에 불과하고, 영업정지 요청을 받은 대상은 전무하다는 사실이 드러났음
- 이에 대하여 공정거래위원회가 별점제도와 함께 경감제도를 함께 운영하여 병 주고 약 주는 방식의 정책운용을 하고 있다는 비판이 제기되었는데, 당시 기준으로 <표 1-2>와 같이 (주)서희건설, (주)라인, 삼부토건(주), (주)호반건설, 현대비에스앤씨(주), 대동공업(주) 등 6개 사업자가 별점경감으로 입찰참가자격제한 요청에 필요한 누산별점 5점 초과 기준을 충족하지 못하여 입찰참가자격제한을 피한 것으로 나타났음.<sup>15)</sup> 특히 현대비에스앤씨(주)와 대동공업(주) 사례에서는 각각 별점이 5.5점으로 입찰참가자격제한 요청 대상이었으나, 경감점수 0.5점 때문에 누산점수가 5.0점이 되어, 0.1점 차이로 입찰참가자격제한 요청을 피하게 되었다는 점에서 경감점수의 영향력을 알 수 있음

13) 공정거래위원회 보도자료(2018.10.8.), “하도급대금 부당감액·기술유용에 대해 ‘원 스트라이크 아웃제’ 도입.” 참고

14) (주)포스코아이씨티, 강림인슈(주)에 대하여 2018년 3월 5일, (주)동일에 대하여 2018년 8월 13일 입찰참가자격제한을 의결하였다.

15) 서기정(2018.10.22.), “공정위 하도급별점제도 실효성 지적”, 굿모닝경제.

〈표 1-2〉 벌점경감으로 입찰참가자격제한 요청을 피한 사업자 현황

사업자	부과벌점(A)	경감점수(B)	누산점수(C=A-B)
(주)서희건설	5.5	2.0	3.5
(주)라인	6.5	3.5	3.0
삼부토건(주)	6.0	1.5	4.5
(주)호반건설	5.25	1.25	4.0
현대비에스앤씨(주)	5.5	0.5	5.0
대동공업(주)	5.5	0.5	5.0

○ 이러한 비판에 따라 공정거래위원회는 2020년 3월 26일 하도급 벌점 축소 논란이 벌어진 이후 약 2년 3개월 만에 하도급법 시행령 개정하였으나, 결과적으로 벌점경감 사유가 증가하였음. 이후의 벌점제도 개편에서도 벌점 경감사유는 증가추세를 보이고 있으며 이로 인해 범위반사업자에 대한 제재가 약화되어 벌점제도의 효과성이 낮아질 것이 우려되는 상황임

- 2021.1.12. 개정 벌점 부과기준<sup>16)</sup>에서 3가지 경감사유는 폐지하고 4가지 새로운 경감사유를 신설하였음<sup>17)18)</sup>. 〈표 1-3〉은 벌점경감 사유 개편의 현황을 나타낸 것임. 폐지된 3가지 경감사유의 벌점 합계는 3점인데 비하여 신설된 4가지 경감사유 벌점의 합계는 최소 6점이며 수급사업자 피해 구제 시의 경우에는 벌점의 50%까지 추가로 감해 줄 수 있으므로 범위반사업자에게 유리하게 바뀐 것으로 볼 수 있음

16) 2021.1.12. 개정(2021.1.12. 시행) 하도급법 시행령 제17조 관련 별표 3

17) 2021.1.12. 개정 벌점 부과기준에서 하도급 관련 특별교육 이수, 하도급거래 우수업체 표창, 하도급업체 선정 위한 전자입찰비율 등 3개 항목을 삭제하고, 입찰정보공개 비율, 공정거래 자율준수 프로그램 평가, 공정거래위원회가 실시하는 하도급거래 평가에서 모범업체 선정, 수급사업자 피해구제 등 4개 항목을 신설하였다.

18) 벌점제도 개편 당시 건설업계에서는 폐지가 예정된 3가지 경감사유에 대하여는 삭제하는 것이 바람직하지 않으므로 유지할 요구하였다. 그리고 4가지 경감사유 신설에 대하여는 찬성하는 입장이었다. 경감사유 신설에 대하여 하도급 시공을 주로 맡고 있던 전문건설업체들도 “원도급자가 과도한 벌점으로 입찰참가자격제한 등의 제재를 받게 되면 하수급업체들도 덩달아 어려워지기 때문에 개편 취지에 공감한다.”고 동의한 것으로 보도된 바 있다.(이재현(2020.3.26.). ‘하도급 벌점제도 개편 2년여 만에 윤곽’ 대한경제) 원도급업체의 불공정행위를 억제하는 수단으로 도입된 벌점제도의 운용과 관련하여 벌점 경감이 용이해지는 방향으로 제도 개편이 이루어지는 것에 대하여 하도급업체가 동조하는 것은 수주를 중시하는 건설업체의 사정을 고려하더라도 장기적인 관점에서 바람직한 것은 아닐 것이다.



〈표 1-3〉 2021.1.12. 개정 별점경감 현황

경감사유	최대 경감점수		비고
	종전	개정	
표준하도급계약서 사용	2	2	
하도급대금 현금결제비율	1	1	
공정거래위원회 실시 공정거래협약 이행이행실적 평가	3	3	
하도급대금 직불	사업자 간 합의	0.5	
	하도급대금지급관리시스템 활용	0.5	1
건설하도급 입찰정보 공개		1	신설
공정거래위원회 실시 하도급거래 평가 모범업체		3	신설
자율준수 프로그램 평가		2	신설
수급사업자 피해 구제		별점의 50%	신설
하도급법 특별교육 이수	0.5		폐지
공정거래위원장 등이 수여하는 표창 수상	2		폐지
하도급업체 선정 시 전자입찰비율	0.5		폐지

- 당시 부당한 하도급대금 결정(하도급법 제4조 관련), 감액(하도급법 제11조 관련), 기술유용(하도급법 제12조의3 관련), 보복조치(하도급법 제19조 관련) 등 4가지 불공정 행위로 고발되는 경우에 별점 5.1점을 부과하여 한 번의 별점부과만으로도 입찰참가 자격제한이 가능한 원 스트라이크 아웃 제도가 시행되고 있었는데, 별점을 3.1점으로 낮추어 원 스트라이크 아웃 제도를 폐지하여 범위반 사업자의 부담을 덜어 줄 계획을 하였으나<sup>19)</sup> 개편에 반영되지 않았음<sup>20)</sup>

- 2022년 12월, 원자재 가격 변동으로 납품대금의 급격한 상승으로 하도급업체가 납품대금 인상에 따른 손실을 부담하는 불공정거래가 확산되자 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률에 납품대금 연동제를 도입한 것을 계기로<sup>21)</sup><sup>22)</sup><sup>23)</sup> 별점 부과기준<sup>24)</sup>에 아래

19) 공정거래위원회 보도자료(2020.3.26.), 하도급법 시행령 개정안 입법예고. p.5.

20) 공정거래위원회는 2021년 업무계획 중 기술유용 행위에 대하여 엄정하게 법집행을 해 나갈 예정임을 강조하여, 기술유용을 하도급 분야에서 핵심적인 사안으로 보고 있음을 알 수 있는데(김&장(2021.2.24.), 2021년 공정거래위원회 업무계획 및 하도급분야 동향), 기술유용에 대하여 별점을 완화해 주려는 시도는 앞뒤가 맞지 않는 정책으로 볼 수 있다.

21) 2022년 12월 8일 국회 본회의 통과 → 2023년 1월 3일 공포 → 2023년 10월 4일 시행

22) 납품대금연동제 도입과 관련한 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률의 주요 개정내용은 다음과 같다. ① ‘주요 원재료’를 물품 등의 제조에 사용되는 원재료로서 그 비용이 납품대금의 100분의 10 이상인 원재료로 정하고, ‘납품대금 연동’을 주요 원재료의 가격이 위탁기업과 수탁기업이 100분의 10 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 납

〈표 1-4〉와 같이 2가지의 새로운 별점경감 사유를 신설하였음

〈표 1-4〉 2023.1.3. 개정으로 신설된 별점경감 사유 현황

경감사유	세부내용		경감점수
하도급대금 연동계약 체결 비율	연동계약 체결 비율	50% 이상인 경우	1점
		10% 이상 50% 미만인 경우	0.5점
하도급대금 증액	증액비율	10% 이상인 경우	1.5점
		5% 이상 10% 미만인 경우	1점
		1% 이상 5% 미만인 경우	0.5점

- ① 별점 부과기준에 원사업자가 체결한 하도급계약 건수 중 원재료 가격 변동분이 하도급대금에 반영되는 비율이 50% 이상이 되도록 체결한 연동계약<sup>25)</sup> 건수의 비율이 10% 이상인 경우로서 연동계약 비율이 50% 이상인 경우 1점, 10% 이상 50% 미만인 경우 0.5점 경감하는 기준 신설
- ② 별점 부과기준에 하도급대금 증액비율<sup>26)</sup>이 1% 이상인 경우로서 하도급대금 증액 비율이 10% 이상인 경우 1.5점, 5% 이상 10% 미만인 경우 1점, 1% 이상 5% 미만인 경우 0.5점 경감하는 기준 신설

품대금을 조정하는 것으로 정함(제2조 제12호 및 제13호 신설). ②위탁기업이 발급하는 약정서에 납품대금 연동의 대상인 물품 등의 명칭, 주요 원재료, 조정요건, 기준 지표 및 산식 등 납품대금 연동에 관한 사항을 기재하도록 의무화함(제21조 제1항 제4호 신설). ③위탁기업이 소기업에 해당하는 경우, 위탁기업과 수탁기업이 납품대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우 등에 해당하면 납품대금 연동에 관한 사항을 약정서에 적지 아니할 수 있도록 함(제21조 제3항 신설). ④위탁기업이 납품대금 연동과 관련하여 거래상 지위를 남용하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 제21조의 적용을 피하려는 행위를 금지하고, 이를 위반한 위탁기업에 5천만 원 이하의 과태료를 부과함(제21조 제4항 및 제43조 제2항 제2호 신설). ⑤중소벤처기업부장관은 위탁기업과 수탁기업의 상생협력 및 거래 공정화를 위하여 납품대금 연동에 관한 표준약정서를 제정 또는 개정하고, 그 사용을 권장하도록 함(제21조 제5항 신설). ⑥납품대금 연동의 확산을 위하여 중소벤처기업부장관이 납품대금 연동 우수기업 등을 선정·지원할 수 있도록 하고, 납품대금 연동 확산 지원본부를 지정할 수 있도록 함(제22조의3 및 제22조의4 신설).

- 23) 하도급법에도 납품단가 연동제(제2조 제16항 및 제17항, 제3조 제4항, 제3조 제5항 및 제30조의2 제4항, 제3조의2 제2항, 제3조의6 및 제3조의7 관련)가 도입되었는데, 2023년 6월 30일 국회 본회의를 통과하여 2023년 10월 4일부터 시행되고 있다.
- 24) 2023.1.3. 개정(2023.1.12. 시행) 하도급법 시행령 제17조 관련 별표 3
- 25) '연동계약'이란 목적물 등의 원재료 가격이 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금을 조정하는 것을 내용으로 하는 하도급계약을 말한다.(별점의 부과기준, 1-사)
- 26) '하도급대금 증액비율'이란 원사업자가 체결한 하도급계약에 따라 수급사업자에게 지급하기로 한 하도급대금을 증액하여 지급한 경우 그 증액분의 비율을 말한다.(별점의 부과기준, 1-아)

- 경감사유 증가로 인한 별점제도의 효과성 약화라는 비판 외에 제도의 완결성 측면에서 별점제도의 문제점을 지적하는 의견도 제기되고 있음
- 하도급법 위반을 이유로 입찰참가자격을 제한하거나 영업정지를 하도록 하는 것은 행위와 제재 간의 관련성이 약하고, 헌법상 과잉금지원칙 또는 비례원칙 위배 등의 소지가 있음을 이유로 관련제도의 개선이 필요하다는 주장
  - 별점 부과 효과와 관련하여 누산별점을 기초로 한 입찰참가자격제한이나 영업정지의 법적근거가 명확하지 못하다는 지적
  - 하도급법 자체가 상당히 엄격한 금지규정을 두고 있는 상황에서 공정거래위원회의 입찰참가자격제한 및 영업정지 요청은 물론 이를 근거로 국가계약법 및 지방계약법에 따라 이루어지는 입찰참가자격제한 및 영업정지 처분까지도 모두 기속행위로 이루어지고 있음
  - 입찰참가자격제한과 영업정지의 병과가 가능하여 과잉·중복규제 우려
  - 입찰참가제한은 공공발주 사업에 대한 참여율이 낮은 사업자에 대해서는 실효적인 제재가 아니며, 동일한 위반행위에도 불구하고 공공발주 사업에 대한 참여율이 높은 사업자에 대해서만 불이익을 초래
  - 별점 부과 자체의 하자를 이유로 한 쟁송방안을 고려할 필요. 공정위의 별점 부과 내역은 입찰참가자격제한 또는 영업정지 요청 단계에서 사회의 결정을 통해 확정되고 그 상대방인 사업자도 이 시점에서 명확히 인지하게 된다는 점을 고려하여 국민의 권리 구제의 실효성을 기할 수 있는 방향의 고민이 필요. 공정거래위원회의 별점 부과처분은 입찰참가자격제한 또는 영업정지를 요청하는 시점에 행정처분으로 성립하는 것으로 보고 이를 항고소송의 대상으로 삼거나, 입찰참가자격제한 또는 영업정지 요청을 항고소송의 대상이 되는 처분으로 볼 필요 있을 것
- 이상의 하도급법 상 별점제도에 관한 고찰을 통하여 원도급업체의 불공정행위 예방과 징벌이라는 별점제도의 목적을 달성하면서도 제도 운용으로 인한 부작용은 저감할 필요성이 있다는 것을 알 수 있음. 이에 본 연구에서는 범위반사업자에 대한 정당한 처벌과 별점제도의 부작용 방지를 위한 합리적인 별점제도 운용방안을 모색하고자 함

## II. 벌점제도의 주요내용

### 1. 벌점 부과에 따른 제재의 근거와 유형

- 하도급법상 벌점 부과로 인해 사업자가 받게 되는 제재는 ①상습 범위반사업자 명단공포, ②입찰참가제한 요청, ③영업정지 요청 등의 3가지 유형이 있음. 먼저 상습 범위반사업자 명단공포로, 상습 범위반사업자 명단공포 제도는 아래와 같이 하도급법 제25조의4에 규정되어 있는데 과거 3년간 시정조치 또는 시정권고를 3회 이상 받은 사업자 중에서 벌점이 일정 기준을 초과하는 사업자의 명단을 공표하도록 되어 있음

하도급법 제25조의4(상습범위반사업자 명단공포) ① 공정거래위원회 위원장은 제27조 제3항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제119조에도 불구하고 직전연도부터 과거 3년간 이 법 위반을 이유로 공정거래위원회로부터 경고, 제25조 제1항에 따른 시정조치 또는 제25조의5 제1항에 따른 시정권고를 3회 이상 받은 사업자 중 제26조 제2항에 따른 벌점이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 사업자의 명단을 공표하여야 한다. 다만, 이의신청 등 불복절차가 진행 중인 조치는 제외한다.

② 공정거래위원회 위원장은 제1항 단서의 불복절차가 종료된 경우, 다음 각 호에 모두 해당하는 자의 명단을 추가로 공개하여야 한다.

1. 경고 또는 시정조치가 취소되지 아니한 자

2. 경고 또는 시정조치에 불복하지 아니하였으면 상습범위반사업자에 해당하는 자

③ 제1항 및 제2항에 따른 상습범위반사업자 명단의 공표 여부를 심의하기 위하여 공정거래위원회에 공무원인 위원과 공무원이 아닌 위원으로 구성되는 상습범위반사업자 명단공포 심의위원회(이하 이 조에서 “심의위원회”라 한다)를 둔다.

④ 공정거래위원회는 심의위원회의 심의를 거친 공표대상 사업자에게 명단공포대상자임을 통지하여 소명기회를 부여하여야 하며, 통지일부터 1개월이 지난 후 심의위원회로 하여금 명단공포 여부를 재심의하게 하여 공표대상자를 선정한다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 공표는 관보 또는 공정거래위원회 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법에 의한다.

⑥ 심의위원회의 구성, 그 밖에 상습범위반사업자 명단공포와 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 다음은 입찰참가자격 제한 및 영업정지 요청에 관한 것이다. 하도급법 제26조는 공정거래위원회는 하도급법 상의 일정한 의무를 위반한 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 그 위반 및 피해의 정도를 고려하여 벌점을 부과하고 그 벌점이 일정한 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 영업정지, 그 밖에 하도급거래의 공정화를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 요청하여야 한다고 규정하고 있음

하도급법 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) ① 공정거래위원회는 이 법을 시행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 행정기관의 장의 의견을 듣거나 관계 행정기관의 장에게 조사를 위한 인원의 지원이나 그 밖에 필요한 협조를 요청할 수 있다.

② 공정거래위원회는 제3조 제1항부터 제4항까지 및 제9항, 제3조의4, 제4조부터 제12조까지, 제12조의2, 제12조의3, 제13조, 제13조의2, 제14조부터 제16조까지, 제16조의2 제10항 및 제17조부터 제20조까지의 규정을 위반한 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 그 위반 및 피해의 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 벌점을 부과하고, 그 벌점이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 「건설산업기본법」 제82조 제1항 제7호에 따른 영업정지, 그 밖에 하도급거래의 공정화를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 요청하여야 한다.

- 하도급법상 벌점 부과로 인해 사업자가 받게 되는 상습 범위반사업자 명단공포, 입찰참가제한 요청, 영업정지 요청 등의 3가지 유형의 벌점 기준은 하도급법 시행령에 규정되어 있다. <표 2-1>은 하도급법 상 벌점의 누적으로 인해 받을 수 있는 제재조치의 유형과 해당 기준을 나타낸 것임

<표 2-1> 하도급법 상 벌점에 따른 제재유형과 기준

제재유형	누적벌점 기준
상습 범위반사업자 명단공포	4점 초과
입찰참가자격제한 요청	5점 초과
영업정지 요청	10점 초과

- 하도급법 제25조의4 제1항에 따른 상습 범위반사업자 명단공포 기준은 하도급법 시행령 제17조에 의하여 정한 별표 3 제1호 라목에 따른 누산점수 4점임(하도급법 시행령 제15조 제1항)

- 다음은 입찰참가자격제한 요청 및 영업정지 요청 기준을 살펴본다. 하도급법 제26조 제2항에 따른 입찰참가자격제한 요청을 위한 별점 기준은 누산점수 5점이며, 건설산업기본법 제82조제1항 제7호의 사유에 따른 영업정지 요청을 위한 별점 기준은 누산점수 10점임(하도급법 시행령 제17조 제2항)

## 2. 별점 부과 대상행위와 위반의 유형

- 별점부과의 대상이 되는 하도급법상 의무에는 서면의 발급 및 서류의 보존(제3조 제1항 내지 제4항, 제9항), 부당한 하도급대금의 결정 금지(제4조), 물품 등의 강제구매 금지(제5조), 선급금의 지급(제6조), 내국 신용장의 개설(제7조), 부당한 위탁취소의 금지 등(제8조), 검사의 기준·방법 및 시기(제9조), 부당반품의 금지(제10조), 감액금지(제11조), 물품구매대금 등의 부당결제 청구의 금지(제12조), 경제적 이익의 부당요구 금지(제12조의2), 기술자료 제공 요구 금지(제12조의3), 하도급대금의 지급 등(제13조), 건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증(제13조의2), 하도급대금의 직접지급(제14조), 관세 등 환급액의 지급(제15조), 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정(제16조), 공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정(제16조의2 제10항), 부당한 대물변제의 금지(제17조), 부당한 경영간섭의 금지(제18조), 보복조치의 금지(제19조), 탈법행위의 금지(제20조) 등이 해당됨. <표 2-2>는 별점부과 대상행위와 관련된 조항을 나타낸 것임

<표 2-2> 별점 부과 대상행위 및 관련 조항

행위	관련 조항
서면 발급	제3조(서면의 발급 및 서류 보존) 제1항에서 제4항까지 및 제9항
하도급대금 결정, 조정	제4조(부당한 하도급대금 결정 금지)
	제11조(부당감액)
	제16조(설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정)
	제16조의2(공급원가 변동에 따른 하도급대금의 조정)
하도급대금 지급	제6조(선급금의 지급)
	제13조(하도급대금의 지급)
	제13조의2(건설하도급계약 이행 및 대금지급보증)
	제14조(하도급대금의 직접지급)
	제15조(관세 등 환급액의 지급)
	제17조(부당한 대물변제의 금지)
부당특약	제3조의4(부당한 특약의 금지)
기술탈취	제12조의3(기술자료 제공요구 금지)

〈표 2-2〉 벌점 부과 대상행위 및 관련 조항(계속)

행위	관련 조항
보복조치	제19조(보복조치의 금지)
탈법행위, 기타	제20조(탈법행위의 금지)
	제5조(물품 등의 구매강제 금지)
	제7조(내국 신용장의 개설)
	제8조(부당한 위탁취소의 금지)
	제9조(검사의 기준·방법 및 시기)
	제10조(부당반품의 금지)
	제12조(물품 구매대금 등의 부당결제 청구의 금지)
	제12조의2(경제적 이익의 부당요구 금지)
	제18조(부당한 경영간섭의 금지)

- 하도급법 상 위반행위는 몇 가지 유형으로 나눌 수 있다. 하도급법 시행령 제17조 제1항에 의한 벌점 부과기준(별표 3 제2호 나목)은 위반행위의 유형을 ①서면 관련 위반, ②부당납품단가 인하 관련 위반, ③ 대금지급 관련 위반, ④보복조치 및 탈법행위 관련 위반, ⑤ 그 밖의 위반 등의 5가지로 구분하고 있음
- 서면 관련 위반행위에는 하도급법 제3조(서면의 발급 및 서류 보존) 제1항 내지 제4항 및 제9항이 포함됨
  - 부당납품단가 인하 관련 위반행위에는 하도급법 제4조(부당한 하도급대금 결정 금지), 제11조(부당감액), 제16조의2(공급원가 변동에 따른 하도급대금의 조정) 제10항이 포함됨
  - 대금지급 관련 위반행위에는 하도급법 제6조(선급금의 지급), 제13조(하도급대금의 지급), 제13조의2(건설하도급 계약이행 및 대금지급보증), 제14조(하도급대금의 직접지급), 제15조(관세 등 환급금의 지급), 제16조(설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정), 제17조(부당한 대물변제의 금지)가 포함됨
  - 보복조치 및 탈법행위 위반행위에는 하도급법 제19조(보복조치의 금지), 제20조(탈법행위의 금지)가 포함됨
  - 그 밖의 위반행위에는 하도급법 제3조의4(부당한 특약의 금지), 제5조(물품 등의 구매강제 금지), 제7조(내국 신용장의 개설), 제8조(부당한 위탁취소의 금지), 제9조(검사의 기준·방법 및 시기), 제10조(부당반품의 금지), 제12조(물품 구매대금 등의 부당결제 청구의 금지), 제12조의2(경제적 이익의 부당요구 금지), 제12조의3(기술자료 제공 요구 금지), 제18조(부당한 경영간섭의 금지)가 포함됨

- <표 2-3>은 위에서 언급한 하도급법 시행령 제17조(별점 부과기준 등) 제1항에 의한 별표 3에서 규정한 위반행위의 유형과 하도급법의 해당 조항을 나타낸 것임

<표 2-3> 위반 유형과 하도급법의 해당 조항

위반유형	하도급법의 해당 조항
서면 관련 위반	제3조(서면의 발급 및 서류 보존) 제1항 내지 제4항 및 제9항
부당한 납품단가 인하 관련 위반	제4조(부당한 하도급대금 결정 금지) 제11조(부당감액) 제16조의2(공급원가 변동에 따른 하도급대금의 조정) 제10항
대금지급 관련 위반	제6조(선금금의 지급) 제13조(하도급대금의 지급) 제13조의2(건설하도급 계약이행 및 대금지급보증) 제14조(하도급대금의 직접지급) 제15조(관세 등 환급금의 지급) 제16조(설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정) 제17조(부당한 대물변제의 금지)
보복조치 및 탈법행위 관련 위반	제19조(보복조치의 금지) 제20조(탈법행위의 금지)
그 밖의 위반	제3조의4(부당한 특약의 금지) 제5조(물품 등의 구매강제 금지) 제7조(내국 신용장의 개설) 제8조(부당한 위탁취소의 금지) 제9조(검사의 기준·방법 및 시기) 제10조(부당반품의 금지) 제12조(물품 구매대금 등의 부당 결제 청구의 금지) 제12조의2(경제적 이익의 부당 요구 금지) 제12조의3(기술자료 제공 요구 금지) 제18조(부당한 경영간섭의 금지)

### 3. 별점의 부과기준과 방법

- 하도급법이 정한 의무위반에 따른 행위별 별점 부과기준은 하도급법 시행령 제17조(별점 부과기준 등) 제1항에 의한 별표 3에 규정되어 있음. 별점은 법 위반행위가 속하는 위반유형에 대하여 각각 시정조치 유형별 점수를 산출하고, 각 시정조치 유형별 점수를 더하여 정함. 같은 유형에 속하는 법 위반행위에 대하여 서로 다른 유형의 시정조치를 한 경우에는 가장 중한 시정조치 유형의 점수만 반영함. 별점의 누산은 기산일<sup>27)</sup>부터

27) 별점 누산을 위한 기산일은 상습 범위반사업자 명단공표의 경우 명단공표일이 속하는 연도 1월 1일, 입찰참가자격제한 요청 및 영업정지 요청의 경우 하도급법 제26조 제2항에 따른 공정거래위원회의 시정조치일이 된다.



과거 3년간 해당 사업자가 받은 모든 벌점을 더한 점수에서 해당 사업자가 받은 모든 경감점수를 더한 점수를 빼고 모든 가중점수를 더하여 계산함. <표 2-4>는 시정조치 유형별 점수를 나타낸 것임

<표 2-4> 시정조치 유형별 점수

시정조치 유형	점수
경고(서면직권실태조사에서 발견된 법 위반 혐의사항에 대한 자진시정)	0.25점
경고(신고 또는 직권인지)	0.5점
시정권고	1.0점
시정명령(자진시정에 대하여 향후 재발방지를 명하는 경우)	1.0점
시정명령	2.0점
과징금	2.5점
과징금(법 제4조, 제11조, 제12조의3 제4항, 제19조 위반행위의 경우)	2.6점
고발	3.0점
고발(법 제4조, 제11조, 제12조의3 제4항, 제19조 위반행위의 경우)	5.1점

- 다만, 다음 두 경우에는 벌점을 영(0)점으로 함. 첫 번째는 원사업자 또는 발주자가 미지급금을 하도급법 제22조(위반행위의 신고 등) 제2항28)에 따른 공정거래위원회의 조사가 개시된 날 또는 공정거래위원회로부터 미지급금의 지급에 관한 요청을 받은 날부터 30일 이내에 수급사업자에게 지급함에 따라 경고를 받은 경우임
- 두 번째는 분쟁당사자 사이에 합의가 이루어지고 당사자가 그 합의내용을 이행한 것이 확인된 경우로서 공정거래위원회가 하도급법 제24조의6(조정조서의 작성과 그 효력) 제4항29)에 따라 원사업자에게 시정조치 또는 시정권고를 하지 않은 경우임

28) 하도급법 제22조(위반행위의 신고 등) ① 누구든지 이 법에 위반되는 사실이 있다고 인정할 때에는 그 사실을 공정거래위원회에 신고할 수 있다. 이 경우 공정거래위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 신고자가 동의한 경우에는 원사업자에게 신고가 접수된 사실을 통지하여야 한다.

② 공정거래위원회는 제1항 전단에 따른 신고가 있거나 이 법에 위반되는 사실이 있다고 인정할 때에는 필요한 조사를 할 수 있다.

29) 하도급법 제24조의6(조정조서의 작성과 그 효력) ① 협의회는 조정사항에 대하여 조정이 성립된 경우 조정

에 참가한 위원과 분쟁당사자가 서명 또는 기명날인한 조정조서를 작성한다.

② 협의회는 분쟁당사자가 조정절차를 개시하기 전에 조정사항을 스스로 조정하고 조정조서의 작성을 요구하는 경우에는 그 조정조서를 작성하여야 한다.

③ 분쟁당사자는 제1항 또는 제2항에 따라 작성된 조정조서의 내용을 이행하여야 하고, 이행결과를 공정거래위원회에 제출하여야 한다.

④ 공정거래위원회는 제1항 또는 제2항에 따라 조정조서가 작성되고, 분쟁당사자가 조정조서에 기재된 사항을 이행한 경우에는 제25조(시정조치) 제1항에 따른 시정조치 및 제25조의5(시정권고)

- 위의 기준에 따라 과거 3년간의 별점을 합산한 이후 별점을 경감하여 구한 경감점수와 가중하여 구한 가중점수를 반영하여 누산점수를 산정하게 됨. 먼저 유형별 별점의 경감 점수를 구하는 방법을 살펴봄
- ①원사업자가 하도급법 제3조의2(표준하도급계약서의 제정·개정 및 사용)에 따른 표준하도급계약서를 사용하여 체결한 하도급계약<sup>30)</sup>의 비율이 70% 이상인 경우로서<sup>31)</sup>, 원사업자가 표준하도급계약서를 사용한 비율이 90% 이상인 경우에는 2점, 원사업자가 표준하도급계약서를 사용한 비율이 70% 이상 90% 미만인 경우에는 1점을 경감
  - ②원사업자의 현금결제비율<sup>32)</sup>이 80% 이상인 경우로서, 현금결제비율이 100%인 경우에는 1점, 현금결제비율이 80% 이상 100% 미만인 경우에는 0.5점 경감
  - ③원사업자가 하도급법 제2조(정의) 제9항에 따른 건설업자<sup>33)</sup>에 해당하고 입찰정보 공개비율<sup>34)</sup>이 50% 이상인 경우로서, 입찰정보공개비율이 80% 이상인 경우에는 1점, 입찰정보공개비율이 50% 이상 80% 미만인 경우에는 0.5점을 경감
  - ④원사업자가 공정거래위원회가 실시하는 공정거래 자율준수 프로그램<sup>35)</sup>에 대한 평가에서 우수 등급 이상을 받은 경우로서, 최우수 2점, 우수 1점을 경감
  - ⑤원사업자가 공정거래위원회가 실시하는 하도급거래 평가에서 모범업체로 선정된 경우 3점을 경감
  - ⑥원사업자 또는 대기업이 수급사업자 또는 협력사와 하도급 관련 법령의 준수 및 상호 지원·협력을 약속하는 협약을 체결하고, 공정거래위원회가 실시한 협약의 이행실적 평가에서 양호 등급 이상을 받은 경우로서, 최우수 3점, 우수 2점, 양호 1점을 경감

제1항에 따른 시정권고를 하지 아니한다.

⑤ 제1항 또는 제2항에 따라 조정조서가 작성된 경우 조정조서는 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다.

30) 변경계약 및 갱신계약을 포함한다.

31) 수급사업자에게 뚜렷하게 불리하도록 수정하거나 특약을 추가하는 경우 또는 표준하도급계약서가 개정된 날부터 3개월이 경과한 후에 종전의 표준하도급계약서를 사용하여 하도급계약을 체결한 경우는 제외한다.

32) 현금결제비율이란 총 하도급대금 결제액 중에서 현금결제액(현금과 수표에 의한 결제액의 합계액을 말한다)의 비율을 말한다.

33) 건설업자에는 건설산업기본법 제2조 제7항에 따른 건설사업자, 전기공사업법 제2조 제3항에 따른 공사업자, 정보통신공사업법 제2조 제4항에 따른 정보통신공사업자, 소방시설공사업법 제4조 제1항에 따라 소방시설공사업의 등록을 한 자, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업자(주택법 제4조에 따른 등록사업자, 환경기술 및 환경산업지원법 제15조에 따른 등록업자, 하수도법 제51조 및 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제34조에 따른 등록업자, 에너지이용합리화법 제37조에 따른 등록업자, 도시가스사업법 제12조에 따른 시공자, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 제35조에 따른 시공자)가 포함된다.

34) 입찰정보공개비율이란 경쟁입찰 방식을 통한 건설위탁 관련 하도급계약 건수 중 하도급 입찰에 참가한 수급사업자에게 해당 입찰결과를 입찰이 종료된 후 7일 이내에 공개한 하도급계약 건수의 비율을 말한다.

35) 사업자가 공정거래 관련 법규를 준수하기 위하여 자체적으로 제정·운영하는 교육, 감독 등의 내부준법체계를 말한다.

- ⑦하도급대금지급관리시스템을 활용하거나 하도급법 제14조(하도급대금의 직접 지급) 제1항 제2호36)에 따라 발주자, 원사업자, 수급사업자가 합의하여 발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 경우로서, 원사업자가 도급계약의 이행을 위해 체결한 하도급계약에 따라 지급해야 하는 하도급대금 중 발주자가 직접 수급사업자에게 지급한 하도급대금의 비율이 50% 이상인 경우에는 1점, 원사업자가 도급계약의 이행을 위해 체결한 하도급계약에 따라 지급해야 하는 하도급대금 중 발주자가 직접 수급사업자에게 지급한 하도급대금의 비율이 50% 미만인 경우에는 0.5점을 경감
- ⑧원사업자가 자신의 하도급법 위반행위로 발생한 수급사업자의 피해를 자발적으로 구제한 경우로서, 수급사업자에 대한 피해구제 비율이 100%인 경우에는 해당사건 별점 중 25% 초과 50% 이하의 범위, 수급사업자에 대한 피해구제 비율이 50% 이상 100% 미만인 경우에는 해당 사건 별점 중 25% 이하의 범위에서, 구제신속성이나 구제 규모 등을 고려하여 공정거래위원회가 정하는 비율에 따른 점수를 경감
- ⑨원사업자가 체결한 하도급계약(변경계약 및 갱신계약을 포함) 건수 중 원재료 가격 변동분이 하도급대금에 반영되는 50% 이상이 되도록 체결한 연동계약<sup>37)</sup>(변경계약 및 갱신계약 포함) 건수의 비율이 10% 이상인 경우로서, 원사업자가 해당 연동계약을 체결한 비율이 50% 이상인 경우에는 1점, 원사업자가 해당 연동계약을 체결한 비율이 10% 이상 50% 미만인 경우에는 0.5점을 경감
- ⑩하도급대금증액비율<sup>38)</sup>이 1% 이상인 경우로서, 하도급대금증액비율이 10% 이상인

36) 하도급법 제14조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역수행을 한 부분에 상당하는 하도급대금을 그 수급사업자에게 직접 지급하여야 한다.

1. 원사업자의 지급정지·파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 사업에 관한 허가·인가·면허·등록 등이 취소되어 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
2. 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사업자 및 수급사업자 간에 합의한 때
3. 원사업자가 제13조(하도급대금의 결제조건 등에 관한 공시) 제1항 또는 제3항에 따라 지급하여야 하는 하도급대금의 2회분 이상을 해당 수급사업자에게 지급하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
4. 원사업자가 제13조의2(하도급대금의 결제조건 등에 관한 공시) 제1항 또는 제2항에 따른 하도급대금 지급보증 의무를 이행하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때

37) 연동계약이란 목적물 등의 원재료 가격이 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금을 조정하는 것을 내용으로 하는 하도급계약을 말한다.

38) 하도급대금증액비율이란 원사업자가 체결한 하도급계약(갱신계약 포함)에 따라 수급사업자에게 지급하기로 한 하도급대금을 증액하여 지급한 경우 그 증액분의 비율을 말한다.

경우에는 1.5점, 하도급대금증액비율이 5% 이상 10% 미만인 경우에는 1점, 하도급대금증액비율이 1% 이상 5% 미만인 경우에는 0.5점을 경감. 이 경우 목적물 등의 원재료 가격이 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금이 조정되는 비율 등 구체적 사정을 고려하여 1점 이하의 범위에서 공정거래위원회가 정하여 고시하는 점수를 더할 수 있음

○ <표 2-5>는 경감사유와 각 사유에 해당하는 경감점수를 나타낸 것임

<표 2-5> 벌점의 경감사유 및 점수

연번	경감사유	점수	
1	표준하도급계약서를 사용하여 체결한 하도급계약의 비율	90% 이상	2점
		70% 이상 90% 미만	1점
2	현금결제비율	100%	1점
		80% 이상 100% 미만	0.5점
3	입찰정보공개비율	100%	1점
		80% 이상 100% 미만	0.5점
4	공정거래 자율준수 프로그램에 대한 평가	최우수	2점
		우수	1점
5	하도급거래 평가에서 모범업체로 선정		3점
6	공정거래협약의 이행실적 평가	최우수	3점
		우수	2점
		양호	1점
7	발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 비율	50% 이상	1점
		50% 미만	0.5점
8	원사업자의 법 위반행위로 발생한 수급사업자의 피해를 구제한 비율	100%	벌점 중 25% 초과 50% 이하
		50% 이상 100% 미만	벌점 중 25% 이하
9	원재료가격 변동분이 하도급대금에 반영되는 비율이 50% 이상 되는 연동계약 건수의 비율	50% 이상	1점
		10% 이상 50% 미만	0.5점
10	하도급대금증액비율	10% 이상	1.5점
		5% 이상 10% 미만	1점
		1% 이상 5% 미만	0.5점

- 다음은 유형별 벌점의 가중점수를 구하는 방법임. 원사업자 또는 발주자가 과거 3년 동안 법 제6조(선급금의 지급), 제13조(하도급대금의 지급 등) 제1항, 제3항, 제6항, 제7항, 제8항의 규정, 제14조(하도급대금의 직접 지급) 제1항, 제15조(관세 등 환급금의 지급), 제17조(부당한 대물변제의 금지) 제1항을 3회 이상 위반하고, 하도급법 시행령 제17조(벌점의 부과기준 등) 제1항에 의한 별표 3 제2호 다목 1)에 따라 벌점을 2회 이상 면제받은 경우에는 '(벌점의 면제회수 - 1) × 0.5'의 점수를 가중

- 별점의 누산점수를 계산할 때에는 하도급법 시행령 제17조(별점의 부과기준 등) 제1항에 의한 별표 3(별점의 부과기준) 제3호 가목의 항목마다 1회만 별점을 경감할 수 있음
- 그리고 ①이의신청 등 불복절차가 진행 중인 사건에 대한 별점, ②하도급법 제26조 제2항에 따라 입찰참가자격 제한요청이 이루어진 자에 대해 다시 입찰참가자격 제한을 요청하는 경우 과거에 입찰참가자격 제한 요청 시 누산점수 산정의 대상이 된 사건에 대한 별점, ③하도급법 제26조 제2항에 따라 영업정지 요청이 이루어진 자에 대해 다시 영업정지를 요청하는 경우 과거에 영업정지 요청 시 누산점수 산정의 대상이 된 사건에 대한 별점 등은 누산점수에 포함시키지 않음

#### 4. 상습법위반 사업자에 대한 명단 공포

- 공정거래위원회 위원장은 직전 연도부터 과거 3년간 하도급법 위반을 이유로 경고 시정 조치 또는 시정권고를 3회 이상 받은 사업자 중에서 별점이 대통령령이 정하는 기준(4점)<sup>39)</sup>을 초과하는 사업자의 명단을 공표하여야 함.(하도급법 제25조의4 제1항) 과거 3년의 기간 산정을 위한 기산일은 명단공포일이 속하는 연도 1월 1월이 됨<sup>40)</sup>
- 이의신청 등 불복절차가 진행 중인 조치는 명단 공표에서 제외됨.(하도급법 제25조의4 제1항 단서) 그렇지만 공정거래위원회 위원장은 이러한 불복절차가 종료된 경우에 ①경고 또는 시정조치가 취소되지 아니한 자, ②경고 또는 시정조치에 불복하지 아니하였으면 상습위반사업자에 해당하는 자의 명단을 추가로 공개하여야 함(하도급법 제25조의4 제2항)
- 상습 법위반 사업자 명단의 공표 여부는 상습법위반사업자 명단공표 심의위원회에서 심의함. 이를 위하여 공정거래위원회는 상습법위반사업자 명단공표 심의위원회를 구성하여 설치하여야 하는데, 위원장 1명을 포함하여 7명으로 구성하되, 공무원인 위원과 공무원이 아닌 위원으로 구성함(하도급법 제25조의4 제3항, 하도급법 시행령 제16조 제1항)<sup>41)</sup>

39) 하도급법 시행령 제15조 제1항.

40) 하도급법 시행령 제17조 관련 별표 3 제1호 라목.

41) 심의위원회 위원장은 공정거래위원회 조사관리관이 되고, 위원은 공정거래위원회의 고위공무원단에 속하는

- 공정거래위원회는 상습법위반사업자 명단공표 심의위원회의 심의를 통해 공표대상 사업자를 선정하면 해당 공표대상 사업자에게 명단공표대상자임을 통지하여 소명기회를 부여하여야 하며, 통지일 부터 1개월이 지난 후 심의위원회로 하여금 명단공표 여부를 재심의하게 하여 공표대상을 선정함.(하도급법 제25조의4 제4항) 명단의 공표는 관보 또는 공정거래위원회 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법에 의함.(하도급법 제25조의4 제5항) 공정거래위원회 인터넷 홈페이지에 게시하는 경우 그 게시기간은 1년으로 함.(하도급법 시행령 제15조 제3항) 상습법위반사업자 명단을 공표할 때에는 사업자명(법인의 명칭 포함), 대표자 및 사업장 주소를 공표함(하도급법 시행령 제15조 제2항)

- 2023년 6월 30일에 공표된 2021년 및 2022년 하도급거래 상습법위반사업자 명단은 아래 <표 2-6>과 같음. 이들 사업자는 직전연도부터 과거 3년간 하도급법 위반으로 경고 이상의 조치를 3회 이상 받은 사업자 중에서 별점 누산점수가 4점을 초과한 사업자에 해당함

<표 2-6> 하도급거래 상습법위반 사업자 명단

연도	사업자명	대표자	사업장주소
2021	(주)에이치제이중공업	○ ○ ○	○○광역시 ○○구 ○○로
2022	(주)에이치제이중공업	○ ○ ○	○○광역시 ○○구 ○○로

자료: 공정거래위원회

- 상습법위반사업자 명단 공표는 공정거래위원회 홈페이지에 게시<sup>42)</sup>되는 등 해당 사업자의 명예와 신용에 부정적 영향을 주므로 사업자가 입게 되는 불이익은 단순한 사실상의 불이익에 그치는 것이 아니기 때문에 상습법위반사업자 명단 공표는 구체적 권리의무에 직접적 변동을 초래하는 공법상 행위로서 처분에 해당하여 항고소송의 대상이 됨.<sup>43)</sup>

## 5. 입찰참가자격 제한 및 영업정지 요청

- 공정거래위원회가 하도급법을 위반한 사업자에 대하여 별점을 부과하는 것은 그 자체로서도 경각심을 가지게 하는 경고의 의미가 있다고 볼 수 있음. 그렇지만 기업 입장에서는

일반직공무원 중에서 공정거래위원회 위원장이 임명하는 3명, 하도급거래에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 공정거래위원회 위원장이 위촉하는 사람 3명이 된다.(하도급법 시행령 제16조 제2항)

42) 게시일로부터 1년간 공표(하도급법 시행령 제15조 제3항)

43) 한철수(2020), 하도급법상 별점제도 및 후속 제재의 문제점과 개선방향, 경쟁저널, 204호, 공정경쟁연합회, p.54.

별점 부과 자체보다는 별점이 누적되면 범위반사업자에 대한 입찰참가자격 제한 및 영업 정지 요청을 통해 기업 경영에 지대한 영향을 미칠 수 있는 강력한 효과를 훨씬 더 부담스러워 하게 됨

- 입찰참가자격제한 요청 제도는 하도급법 제정(1984.12.31. 제정, 1985년 4.1. 시행) 당 시부터 존재하였고<sup>44)</sup>, 영업정지 요청 제도는 1995년 5차 개정 법률(1995.1.5. 개정, 1995.4.1. 시행)에 도입되었음<sup>45)</sup>. 그러나 입찰참가자격제한 요청 제도나 영업정지 요청 제도가 활발하게 이용된 것은 아니었음. 2018년에 들어서야 처음으로 입찰참가자격제한 요청이 이루어졌고, 영업정지 요청은 2019년에 처음 의결되었음. <표 2-7>은 공정거래 위원회가 입찰참가자격제한 및 영업정지 요청을 의결 사례를 정리한 것임

<표 2-7> 시정조치 유형별 점수

범위반사업자	별점	경감점수	누산점수	의결유형	일자
(주)포스코아이씨티	7.5	1.5	6	입찰참가자격제한	2018.03.05.
강림인슈(주)	6		6	입찰참가자격제한	20.8.03.05.
(주)동일	7		7	입찰참가자격제한	2018.08.13.
삼감엠앤티(주)	7.75		7.75	입찰참가자격제한	2019.03.22.
(주)신한코리아	8.75		8.75	입찰참가자격제한	2019.03.22.
지에스건설(주)	7.5	0.5	7.0	입찰참가자격제한	2019.04.23
한화시스템(주)	11.75	1	10.75	입찰참가자격제한 · 영업정지	2019.08.26

자료: 공정거래위원회

- 한화시스템(주)의 사례를 통해 입찰참가자격제한 요청 의결과 영업정지 요청 의결이 이루어지는 과정을 살펴봄. <표 2-8>은 한화시스템 주식회사에 대한 별점부과 현황임. 한화시스템 주식회사가 공정거래위원회로부터 2017.7.20. 하도급법 위반에 따라 시정조치를 받고 그 시정조치일로부터 3년간을 역산하여 부과 받은 별점은 2014년에 대금미지급 2.0점과 서면발급의무 위반 2.0점을 합한 4.0점, 2016년에 어음대체결제수수료 미지급 0.25점, 2017년에 지연이자미지급 2.5점, 부당한 특약 2.5점, 서면발급의무 위반 2.5점을 합한 7.5점으로, 3년간 별점을 합산한 점수는 11.75점임

44) 1984.12.31. 제정(1985.4.1. 시행) 하도급법 제26조 (관계행정기관의 장의 협조) ②경제기획원장관은 관계행정기관의 장에게 이 법의 규정에 상습적으로 위반하는 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 입찰참가자격의 제한 기타 하도급거래의 공정화를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 요청할 수 있다.

45) 1995.1.5. 개정((1995.4.1. 시행) 하도급법 제26조 (관계행정기관의 장의 협조) ②공정거래위원회는 관계행정기관의 장에게 이 법의 규정에 상습적으로 위반하는 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 입찰참가자격의 제한, 건설업법 제50조제1항 제5호의 규정에 의한 영업정지 기타 하도급거래의 공정화를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 요청할 수 있다.

〈표 2-8〉 한화시스템(주)의 벌점부과 현황

사건번호	법위반 유형	조치유형	조치일자	부과벌점
2013서제2986	대금미지급(제13조)	시정명령	2014.11.05.	2.0
	서면발급의무 위반(제3조)	시정명령	2014.11.05.	2.0
2016건하0027	어음대체결제수수료 미지급(제13조)	경고	2016.01.08.	0.25
2016건하246	지연이자미지급(제13조)	과징금	2017.07.20.	2.5
	부당한 특약(제3조의4)	과징금	2017.07.20.	2.5
	서면발급의무 위반(제3조)	과징금	2017.07.20.	2.5
벌점합계				11.75

자료: 공정거래위원회

- 벌점부과 현황을 확인한 다음에는 벌점경감 여부를 살펴보아야 함. 사례에서는 한화시스템 주식회사는 벌점경감을 신청하였음. 이에 대하여 공정거래위원회는 경감여부를 결정하여 경감점수를 산정하였음. 〈표 2-9〉는 한화시스템 주식회사가 벌점경감 신청한 경감 항목 및 인정여부를 나타낸 것임

〈표 2-9〉 한화시스템(주)의 벌점경감 신청 항목 및 인정여부

경감 신청 항목	경감점수	인정 여부	경감벌점
표준하도급계약서 사용	2.0	불인정	1.0
하도급법 특별교육 이수(대표자)	0.5	인정	
현금결제비율 80% 이상	0.5	인정	

자료: 공정거래위원회

- 한화시스템 주식회사는 모두 3.0점의 벌점 경감을 신청하였는데 표준하도급계약서 사용과 관련된 2.0점을 인정받지 못하여 1.0점만 경감 받았음. 불인정 사유는 한화시스템 주식회사가 지급보증, 지식재산권, 현장유지 및 노무관리, 손해배상, 이의 및 분쟁해결 등의 조항에서 표준계약서보다 수급사업자에게 불리하게 내용을 수정한 건설업종 하도급계약서를 사용하여 벌점 경감을 인정받지 못한 것임<sup>46)</sup>
- 부과벌점 11.75점에서 경감벌점 1.0점을 제외하면 한화시스템 주식회사의 누산점수는 10.75점임. 〈표 2-10〉은 누산점수 산정과정과 누산점수에 따른 입찰참가자격제한 및 영업정지 요청여부 판단 결과를 나타낸 것임. 하도급법 시행령 제17조 제2항에서

46) 하도급법 시행령 별표 3 벌점의 부과기준 '3-가-1'에 의하면 원사업자가 직전 1년 동안 계속하여 하도급거래에서 하도급법 제3조의2에 따른 표준하도급계약서를 사용한 경우 2점을 경감하도록 정하고 있으나 단서로 수급사업자에게 뚜렷하게 불리하도록 내용을 수정하거나 특약을 추가하는 경우에는 경감에서 제외하도록 하였다.



정한 기준에 의하면 입찰참가자격제한 요청은 누산점수 5점을 초과할 경우, 건설산업 기본법 제82조 제1항 제7호의 사유에 따른 영업정지 요청은 누산점수 10점을 초과할 경우에 시행함. 한화시스템 주식회사의 누산점수는 10.75점에 해당하므로 입찰참가 자격제한 요청 기준 5점을 초과한 것은 물론 건설산업기본법에 의한 영업정지 요청 기준 또한 초과하고 있음. 따라서 공정거래위원회는 한화시스템 주식회사에 대하여 입찰참가자격제한 요청 및 영업정지 요청을 동시에 하도록 의결한 것임

〈표 2-10〉 한화시스템(주)의 누산점수 및 행정제재 대상 여부

부과별점	경감별점	누산점수	제재유형 및 기준		해당 여부
			제재유형	기준	해당 여부
11.75	1.0	10.75	입찰참가자격제한	5점	해당
			영업정지	10점	해당

자료: 공정거래위원회

- 공정거래위원회의 입찰참가자격제한 요청 및 영업정지 요청은 최종적으로 그 요청을 받은 기관에 의하여 실현됨. 요청을 받은 국가, 지방자치단체, 공공기관의 처분과 관련된 근거법령은 다음 〈표 2-11〉과 같음

〈표 2-11〉 관계기관의 처분 근거법령

조치유형	관계기관	근거법령
입찰참가자격 제한	중앙관서장	국가계약법 제27조 제1항 제5호
	지방자치단체장	지방계약법 제31조 제1항 제5호
	공공기관장	공공기관운영법 제39조 제2항
	기타공공기관장	공공기관 계약사무 운영규칙 제14조 제1항
영업정지	국토교통부장관	건설산업기본법 제82조 제1항 제7호

자료: 한철수(2020), p.51 참고

- 먼저 입찰참가자격제한에 대하여 살펴보면 국가를 상대로 하는 입찰참가자격제한은 국가계약법(국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률) 제27조 제1항 제5호에서, 지방자치단체를 상대로 하는 입찰참가자격제한은 지방계약법(지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률) 제31조 제1항 제5호에 규정되어 있음

국가계약법 제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한 등) ① 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “부정당업자”라 한다)에게는 2년 이내의 범위에서 대통령령<sup>47)</sup>으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 제한하여야 하며, 그 제한사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 통보를 받은 다른 중앙관서의

장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 부정당업자의 입찰 참가자격을 제한하여야 한다.

5. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률<sup>48)</sup> 또는 하도급거래 공정화에 관한 법률을 위반하여 공정거래위원회로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자.

지방계약법 제31조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한) ① 지방자치단체의 장<sup>49)</sup>은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “부정당업자”라 한다)에 대해서는 대통령령<sup>50)</sup>으로 정하는 바에 따라 2년 이내의 범위에서 입찰 참가자격을 제한하여야 한다.

5. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 또는 하도급거래 공정화에 관한 법률을 위반하여 공정거래위원회로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 입찰 참가자격을 제한받은 자는 그 제한기간 동안 각 지방자치단체에서 시행하는 모든 입찰에 대하여 참가자격이 제한된다. 다른 법령에 따라 입찰 참가자격의 제한을 받은 자도 또한 같다.

- 국가계약법 제27조 제1항에 따라 입찰참가자격 제한의 효과는 국가기관 전반에 미치게 됨. 지방계약법 제31조 제4항에 따라 한 지방자치단체의 입찰참가자격 제한의 효과 다른 지방자치단체에까지 미치게 됨. 또한 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국가계약법 외에도 지방계약법 또는 공공기관의 운영에 관한 법률 등 다른 법령에 따라 입찰참가자격 제한을 한 사실을 통보받거나 전자조달시스템에 게재된 자에 대하여도 입찰에 참가할 수 없도록 해야 함(국가계약법 시행령 제76조 제12항)

국가계약법 시행령 제76조(부정당업자의 입찰참가자격제한) ⑫ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 또는 공공기관의 운영에 관한 법률 등 다른 법령에 따라 입찰참가자격 제한을 한 사실을 통보받거나 전자조달시스템에 게재된 자에 대해서도 입찰에 참가할 수 없도록 해야 한다

47) 국가계약법 시행령 제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한)

48) 공정거래법에 의한 입찰참가자격 제한 요청은 공정거래법 제40조(부당한 공동행위의 금지) 제1항 제8호의 입찰담합이 있을 때 가능한데, 국가계약법 제27조(부정당업자의 입찰참가자격제한 등) 제1항 제2호 및 지방계약법 제31조(부정당업자의 입찰참가자격제한) 제1항 제2호에 의하여 입찰참가자격 제한이 이루어진다.

49) 지방자치단체의 장이 지방계약법 제7조(계약사무의 위임 위탁) 제1항에 따라 중앙행정기관의 장 또는 다른 지방자치단체의 장에게 계약 사무를 위임하거나 위탁하여 처리하는 경우에는 그 위임 또는 위탁을 받은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장을 포함한다.

50) 지방계약법 시행령 제92조(부정당업자의 입찰참가자격 제한)

- 공정거래위원회의 요청을 받은 중앙관서의 장이 입찰참자가격 제한 처분을 하면 아래 법령과 같이 다른 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 알 수 있도록 전자조달시스템에 게재하는 방식으로 공개해야 함(국가계약법 시행령 제76조 제10항 및 제11항). 또한 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국가계약법 시행령 제76조 제10항에 따라 전자조달시스템에 게재된 자가 상호·대표자 변경 등의 방법으로 제한기간 내에 입찰에 참가하는 것을 방지하기 위해 입찰참가자의 주민등록번호, 법인등록번호, 관계 법령상의 면허 또는 등록번호 등을 확인해야 함(국가계약법 시행령 제76조 제13항)

국가계약법 시행령 제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) ⑩ 각 중앙관서의 장은 입찰참가자격 제한 처분을 한 경우에는 다음 각 호의 사항을 명백히 하여 제2호에 따른 입찰참가자격 제한기간의 개시일 전까지 다른 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 알 수 있도록 기획재정부령(국가계약법 시행규칙 제77조 제3항51))으로 정하는 바에 따라 전자조달시스템에 게재해야 한다.

1. 업체(상호)명·주소·성명(법인인 경우 대표자 성명, 법인등록번호)·주민등록번호·사업자등록번호, 관계 법령상 면허 또는 등록번호
2. 입찰참가자격 제한기간
3. 입찰참가자격을 제한하는 구체적인 사유
4. 입찰참가자격 제한처분이 집행정지 된 경우 그 집행정지 또는 집행정지의 해제사실

⑪ 각 중앙관서의 장은 입찰참가자격 제한 처분을 한 경우에는 법 제27조 제5항에 따라 다음 각 호의 사항을 입찰참가자격 제한기간의 개시일 전까지 기획재정부령(국가계약법 시행령 제76조 제5항52))으로 정하는 바에 따라 전자조달시스템에 공개해야 한다.

1. 업체(상호)명·성명(법인인 경우 대표자성명, 법인등록번호) 및 사업자등록번호
2. 제10항 제2호부터 제4호까지에 해당하는 사항

- 지방자치단체의 경우에도 지방자치단체의 장이 입찰참가자격을 제한한 경우에는 다른 지방자치단체의 장 또는 계약담당공무원이 알 수 있도록 지정정보처리장치에 게재해야 함(지방계약법 시행령 제92조 제7항). 또한 지방자치단체의 장은 입찰참가자격이 제한된 자가 상호·대표자 변경 등의 방법으로 제한기간에 입찰에 참가하는 것을

---

51) 국가계약법 시행규칙 제77조(입찰참가자격제한에 관한 게재 등) ③ 영 제76조 제10항에 따른 게재는 별지 제15호 서식의 부정당업자제재확인서를 전자조달시스템에 게재하는 방법으로 한다.  
 52) 국가계약법 시행규칙 제77조(입찰참가자격제한에 관한 게재 등) ⑤ 영 제76조제11항에 따른 공개는 별지 제15호 서식의 부정당업자제재확인서(영 제76조제11항 각 호의 사항만 기재한다)를 입찰참가자격제한 기간 동안 전자조달시스템에 공개하는 방법으로 한다.

방지하기 위해 입찰참가자의 주민등록번호, 법인등록번호, 관계 법령에 따른 면허 또는 등록 번호 등을 확인해야 함(지방계약법 시행령 제92조 제11항)

지방계약법 시행령 제92조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) ⑦ 지방자치단체의 장이 제3항, 제5항 및 제6항에 따라 입찰 참가자격을 제한한 경우에는 다른 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 알 수 있도록 제2호에 따른 입찰 참가자격 제한기간의 개시일 전날까지 다음 각 호의 사항을 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 지정정보처리장치에 게재해야 한다.

1. 입찰 참가자격 제한자의 업체(상호)명, 주소, 성명(법인인 경우 대표자 성명, 법인등록번호), 주민등록번호, 사업자등록번호, 관계 법령에 따른 면허 또는 등록 번호
2. 입찰 참가자격 제한기간
3. 입찰 참가자격을 제한하는 구체적인 사유
4. 입찰 참가자격 제한처분이 집행정지된 경우 그 집행정지 또는 집행정지의 해제사실

⑪ 지방자치단체의 장은 제3항, 제5항 및 제6항에 따라 입찰 참가자격이 제한된 자가 상호·대표자 변경 등의 방법으로 제한기간에 입찰에 참가하는 것을 방지하기 위해 입찰참가자의 주민등록번호, 법인등록번호, 관계 법령에 따른 면허 또는 등록 번호 등을 확인해야 한다.

- 공공기관의 경우에는 아래에서 보는 바와 같이, 공공기관의 운영에 관한 법률 제39조(회계원칙 등) 제2항에 의하여 입찰참가자격 제한을 할 수 있음. 그리고 제39조(회계원칙 등) 제3항에서는 입찰참가자격의 제한기준 등에 관하여 필요한 사항은 기획재정부령(공기업·준정부기관 계약사무규칙)으로 정하도록 하고 있는 바, 공기업·준정부기관 계약사무규칙(기획재정부령 제867호) 제15조(부정당업자의 입찰참가자격 제한)에서 “공정한 경쟁이나 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백하다고 판단되는 자에 대하여는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제27조에 따라 입찰참가자격을 제한할 수 있다.”라고 규정하고 있음. 입찰참가자격 제한 여부를 재량행위로 한 것은 국가계약법 제27조(부정당업자의 입찰참가자격제한 등) 및 지방계약법 제31조(부정당업자의 입찰참가자격제한)가 입찰참가자격 제한을 기속행위로 한 것과 형식 측면에서 다른 점임<sup>53)</sup>

공공기관의 운영에 관한 법률 제39조(회계원칙 등) ① 공기업·준정부기관의 회계는 경영성과와 재산의 증감 및 변동 상태를 명백히 표시하기 위하여 그 발생 사실에 따라 처리한다.

53) 이승민(2019), 하도급법 상 별점제도의 문제점, 경쟁저널, 제201호, 한국공정경쟁연협회, p.19.

② 공기업·준정부기관은 공정한 경쟁이나 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백하다고 판단되는 사람·법인 또는 단체 등에 대하여 2년의 범위 내에서 일정기간 입찰참가자격을 제한할 수 있다.

③ 제1항과 제2항의 규정에 따른 회계처리의 원칙과 입찰참가자격을 제한기준 등에 관하여 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다.

공공기관·준정부기관 계약사무규칙 제15조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) 공공기관 운영에 관한 법률 제39조제3항에 따라 기관장은 공정한 경쟁이나 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백하다고 판단되는 자에 대해서는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제27조에 따라 입찰참가자격을 제한할 수 있다.

- 기타 공공기관의 경우에는 아래에서 보는 바와 같이 기타 공공기관 계약사무 운영규정 제14조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) 제1항에서 입찰참가자격을 제한할 수 있도록 하고 있음.<sup>54)</sup> 공공기관의 경우와 같이 입찰참가자격 제한에 관한 판단은 재량 행위에 속함

공공기관 계약사무 운영규칙 제14조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) ① 기관장은 계약상대자, 입찰자 또는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제30조(견적에 의한 가격결정 등) 제2항에 따라 전자조달시스템을 이용하여 견적서를 제출하는 자(이하 "계약상대자 등"이라 한다)나 계약상대자등의 대리인, 지배인 또는 그 밖의 사용인이 공정한 경쟁이나 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백한 경우로서 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제27조(부정당업자의 입찰참가자격 제한 등) 제1항 제2호·제3호·제5호·제7호<sup>55)</sup> 및 국가를 당사자로 하는 계약에 관한

54) 이승민(2019), 하도급법 상 별점제도의 문제점, 경쟁저널, 제201호, 한국공정경쟁연합회, p.19.

55) 국가계약법 제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한 등) ① 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 "부정당업자"라 한다)에게는 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 제한하여야 하며, 그 제한사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 부정당업자의 입찰 참가자격을 제한하여야 한다.

2. 경쟁입찰, 계약 체결 또는 이행 과정에서 입찰자 또는 계약상대자 간에 서로 상의하여 미리 입찰가격, 수주 물량 또는 계약의 내용 등을 협정하였거나 특정인의 낙찰 또는 납품대상자 선정을 위하여 담합한 자
3. 건설산업기본법, 전기공사업법, 정보통신공사업법, 소프트웨어 진흥법 및 그 밖의 다른 법률에 따른 하도급에 관한 제한규정을 위반(하도급통지의무위반의 경우는 제외한다)하여 하도급한 자 및 발주관서의 승인 없이 하도급을 하거나 발주관서의 승인을 얻은 하도급조건을 변경한 자
5. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 또는 하도급거래 공정화에 관한 법률을 위반하여 공정거래 위원회로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자
7. 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행과 관련하여 관계 공무원(제27조의3(과징금부과심의위원회)

법률 시행령 제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) 제1항 제1호 가목에 해당하는 경우에는 계약상대자 등에게 1개월 이상 2년 이하의 범위에서 그 입찰참가자격을 제한할 수 있다.

- 공정거래위원회의 요청에 따른 영업정지는 건설산업기본법 제82조(영업정지 등) 제1항 제7호의 “…… 그 밖에 다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체의 기관이 영업정지를 요청한 경우”에 법적 근거를 두고 있는데<sup>56)</sup>, 건설산업기본법 제82조(영업정지 등) 제1항은 “국토교통부장관은 건설사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 6개월 이내의 기간을 정하여 그 건설사업자의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억 원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.”라고 하여 영업정지가 국토교통부장관의 재량사항임을 나타내고 있음.<sup>57)</sup> 따라서 국토교통부장관은 영업정지 요청을 받았다고 하여 반드시 영업정지 처분을 하여야 하는 것은 아님<sup>58)</sup>

제1항에 따른 과징금부과심의위원회, 제29조(국가계약분쟁조정위원회) 제1항에 따른 국가계약분쟁조정위원회, 건설기술진흥법에 따른 중앙건설기술심의위원회·특별건설기술심의위원회 및 기술자문위원회, 그 밖에 대통령령으로 정하는 위원회의 위원을 포함한다)에게 뇌물을 준 자

- 56) 건설산업기본법 제82조(영업정지 등) ① 국토교통부장관은 건설사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 6개월 이내의 기간을 정하여 그 건설사업자의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

7. 산업안전보건법에 따른 중대재해를 발생시킨 건설사업자에 대하여 고용노동부장관이 영업정지를 요청한 경우와 그 밖에 다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체의 기관이 영업정지를 요구한 경우

- 57) 이승민(2019), 하도급법 상 별점제도의 문제점, 경쟁저널, 제201호, 한국공정경쟁연합회, p.20.

- 58) 건설산업기본법 제82조에 따른 영업정지 또는 과징금의 부과에 관한 권한은 동법 시행령 제86조(권한의 위임 등) 제1항 제9호에 의하여 시도지사에게 위임되어 있다.

### Ⅲ. 벌점제도의 운용방안

#### 1. 벌점 경감사유의 정비

- 벌점경감은 기본적으로 원도급업체들이 하도급법 상의 의무를 잘 준수하도록 하는 의지를 고취하는 것이 목적임. 따라서 사업자들이 준법에 따른 인센티브를 적절하게 향유하게 하여 벌점감경의 취지를 잘 달성하는 것이 중요함. 그렇지만 자칫 벌점감경이 <표 1-1>에서 보았듯이 입찰참가제한 요청을 회피하는 수단으로 변질되어 벌점제도 자체를 유명무실하게 만들지 않아야 함. 따라서 인센티브를 통한 규범준수 의지를 고양하는 것과 균형을 잘 유지할 필요성이 있음. 현재 시행되는 벌점 경감사유와 점수는 앞에서 본 <표 2-5>와 같음<sup>59)</sup>

<표 2-5> 벌점의 경감사유 및 점수

연번	경감사유	점수	
1	표준하도급계약서를 사용하여 체결한 하도급계약의 비율	90% 이상	2점
		70% 이상 90% 미만	1점
2	현금결제비율	100%	1점
		80% 이상 100% 미만	0.5점
3	입찰정보공개비율	100%	1점
		80% 이상 100% 미만	0.5점
4	공정거래 지율준수 프로그램에 대한 평가	최우수	2점
		우수	1점
5	하도급거래 평가에서 모범업체로 선정		3점
6	공정거래협약의 이행실적 평가	최우수	3점
		우수	2점
		양호	1점
7	발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 비율	50% 이상	1점
		50% 미만	0.5점
8	원사업자의 법 위반행위로 발생한 수급사업자의 피해를 구제한 비율	100%	벌점 중 25% 초과 50% 이하
		50% 이상 100% 미만	벌점 중 25% 이하
9	원재료가격 변동분이 하도급대금에 반영되는 비율이 50% 이상 되는 연동계약 건수의 비율	50% 이상	1점
		10% 이상 50% 미만	0.5점
10	하도급대금증액비율	10% 이상	1.5점
		5% 이상 10% 미만	1점
		1% 이상 5% 미만	0.5점

- 현재 경감사유를 살펴보면 일부는 원도급 사업자에게 우호적인 내용이 적지 않는데 이들 경감사유는 경감을 받기 어렵도록 강화하는 방향으로 변경하는 것이 타당할 것임. 반대로 경감사유를 세분화하여 하도급법령 준수의를 더욱 고취할 필요가 있는 사유도 있음. <표 3-1>은 이러한 취지를 반영하여 기존의 별점 경감사유 및 점수를 발전적으로 변경하는 방안을 제시한 것임

<표 3-1> 별점의 경감사유 및 점수

연번	경감사유	세부기준		점수	
		현재	변경	현재	변경
1	표준하도급계약서를 사용하여 체결한 하도급계약의 비율	90% 이상	-	2점	1점
		70% 이상 90% 미만	폐지	1점	폐지
2	현금결제비율	100%	-	1점	-
		80% 이상 100% 미만	90% 이상 100% 미만	0.5점	-
3	입찰정보공개비율	100%	-	1점	-
		80% 이상 100% 미만	90% 이상 100% 미만	0.5점	-
4	공정거래 자율준수 프로그램에 대한 평가	최우수	-	2점	-
		우수	-	1점	-
5	하도급거래 평가에서 모범업체로 선정	-	-	3점	-
6	공정거래협약의 이행실적 평가	최우수	-	3점	-
		우수	-	2점	-
		양호	-	1점	-
7	발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 비율	50% 이상	70% 이상	1점	3점
			50% 이상 70% 미만		2점
		50% 미만	30% 이상 50% 미만	0.5점	1점
			30% 미만		0.5점
8	원사업자의 법 위반행위로 발생한 수급사업자의 피해를 구제한 비율	100%	-	별점 중 25% 초과 50% 이하	-
		50% 이상 100% 미만	-	별점 중 25% 이하	-
9	원재료가격 변동분이 하도급대금에 반영되는 비율이 50% 이상 되는 연동계약 건수의 비율	50% 이상	-	1점	-
		10% 이상 50% 미만	-	0.5점	-
10	하도급대금증액비율	10% 이상	-	1.5점	-
		5% 이상 10% 미만	-	1점	-
		1% 이상 5% 미만	-	0.5점	-



- <표 3-1>을 기준으로 연번 1번 ‘표준하도급계약서를 사용하여 체결한 하도급계약의 비율’ 항목의 변경 방안에 관해 살펴 봄
- 현재 표준하도급계약서 사용은 90%를 기준으로 90% 이상인 경우는 2점을 경감하고, 70% 이상 90% 미만인 경우는 1점을 경감하고 있음. 표준하도급계약서는 제정 초기에 사용을 권장하던 것에서 지금은 당연히 사용하여야 할 의무라고 보는 것이 일반화되어 있을 정도로 환경이 변화하였으므로, 표준하도급계약서 사용이 어려운 불가피한 사정이 있을 것으로 볼 수 있는 10% 정도의 경우를 제외하고는 나머지 하도급계약에서는 필수적으로 표준하도급계약서를 사용해야 하는 것으로 보아야 할 것임
  - 표준하도급계약서를 70% 이상 90% 미만 사용하는 경우에 1점을 부여하는 경감사유는 폐지함. 90% 이상 사용만 인정하되 경감점수는 2점에서 1점으로 낮추는 방안으로 변경하는 것이 바람직함
- 연번 2번 ‘현금결제비율’ 항목의 변경 방안에 관해 살펴 봄
- 현재 현금결제비율이 80% 이상 100% 미만인 경우 0.5점을 경감하고, 100%인 경우 1점을 경감하고 있음. 하도급거래에서 현금결제 시스템이 널리 확산되고 있음. 특히 건설하도급에서는 건설산업기본법 제34조(하도급대금의 지급 등) 제1항에 의하여 현금결제가 원칙으로 되어 있음<sup>60)</sup>
  - 별점경감의 최저 기준으로 되어 있는 현금결제비율 80%를 90%로 상향하여 90% 이상 100% 미만인 경우에 0.5점을 경감하는 것으로 변경하고, 100%인 경우는 1점을 경감하여 현재와 같은 기준을 유지함
- 연번 3번 ‘입찰정보공개비율’ 항목의 변경 방안에 관해 살펴 봄
- 현재 입찰정보공개 비율이 80% 이상 100% 미만인 경우 0.5점을 경감하고, 100%인 경우 1점을 경감하고 있음. 입찰정보공개비율을 높이기 위해서는 별점 경감점수를 부여하는 기준비율을 다소 상향하는 것이 바람직함
  - 입찰정보공개비율의 별점경감의 최저 기준을 80%에서 90%로 상향하여 90% 이상

60) 건설산업기본법 제34조(하도급대금의 지급 등) ① 수급인은 도급받은 건설공사에 대한 준공금 또는 기성금을 받으면 다음 각 호의 구분에 따라 해당 금액을 그 준공금 또는 기성금을 받은 날(수급인이 발주자로부터 공사대금을 어음으로 받은 경우에는 그 어음만기일을 말한다)부터 15일 이내에 하수급인에게 현금으로 지급하여야 한다.

1. 준공금을 받은 경우: 하도급대금
2. 기성금을 받은 경우: 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 금액

100% 미만인 경우에 0.5점을 경감하는 것으로 변경하고, 100%인 경우는 1점을 경감하여 현재와 같은 기준을 유지함

○ 연번 7번 ‘발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 비율’ 항목의 변경 방안에 관해 살펴 봄

- 현재 발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 비율이 50% 미만이면 0.5점을 경감하고, 발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 비율이 50% 이상이면 1점을 경감하고 있음
- 발주자가 수급사업자인 하도급업체에게 하도급대금의 직접 지급하는 방식은 하도급대금과 관련된 불공정거래를 획기적으로 예방하는 효과적인 방법으로서, 정부도 하도급법 제14조<sup>61)</sup>, 건설산업기본법 제35조<sup>62)</sup>, 공사계약일반조건 제43조<sup>63)</sup> 등에 규정

61) 하도급법 제14조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역수행을 한 부분에 상당하는 하도급대금을 그 수급사업자에게 직접 지급하여야 한다.

1. 원사업자의 지급정지·파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 사업에 관한 허가·인가·면허·등록 등이 취소되어 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
2. 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사업자 및 수급사업자 간에 합의한 때
3. 원사업자가 제13조 제1항 또는 제3항에 따라 지급하여야 하는 하도급대금의 2회분 이상을 해당 수급사업자에게 지급하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때
4. 원사업자가 제13조의2 제1항 또는 제2항에 따른 하도급대금 지급보증 의무를 이행하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때

62) 건설산업기본법 제35조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있다. 이 경우 발주자의 수급인에 대한 대금 지급채무는 하수급인에게 지급한 한도에서 소멸한 것으로 본다.

1. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 발주자가 하수급인을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우
  - 가. 수급인이 제34조 제1항에 따른 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우
  - 나. 공사 예정가격에 대비하여 국토교통부령으로 정하는 비율에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우
2. 수급인의 파산 등 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우
3. 삭제 <2012. 12. 18.>

② 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하여야 한다.

1. 발주자가 하도급대금을 직접 하수급인에게 지급하기로 발주자와 수급인 간 또는 발주자·수급인 및 하수급인이 그 뜻과 지급의 방법·절차를 명백하게 하여 합의한 경우
2. 하수급인이 시공한 부분에 대한 하도급 대금지급을 명하는 확정판결을 받은 경우

하여 널리 장려할 정도로 하도급대금 직접지급을 중시하고 있음. 실제로 조달청은 대부분의 공공공사에서 하도급대금을 직불시스템인 하도급지킴이 사용을 의무화하였으며<sup>64)</sup>, 서울특별시의 경우에도 하도급대금을 모두 직불하고 있음<sup>65)</sup>

- 하도급대금 직접지급을 촉진할 수 있도록 경감점수 최대치를 3점까지 높이고, 직접지급 비율의 구분을 현재의 2단계에서 4단계로 세분화하여 직접지급 실적에 따른 보상을 차등화 할 필요가 있음
- 발주자의 하도급대금 직접지급 비율이 30% 미만인 경우에 0.5점, 30% 이상 50% 미만인 경우에 1점, 50% 이상 70% 미만인 경우에 2점, 70% 이상인 경우에 3점을 경감하는 것으로 변경함

3. 수급인이 제34조 제1항에 따른 하도급대금 지급을 2회 이상 지체한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
  4. 수급인의 지급정지, 파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 건설업 등록 등이 취소되어 수급인이 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
  5. 수급인이 하수급인에게 정당한 사유 없이 제34조 제2항에 따른 하도급대금 지급보증서를 주지 아니한 경우로서 발주자가 그 사실을 확인하거나 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
  6. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주한 건설공사에 대하여 공사 예정가격에 대비하여 국토교통부령으로 정하는 비율에 미달하는 금액으로 도급계약을 체결한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급대금의 직접 지급을 요청한 경우
- 63) 공사계약일반조건(기획재정부 예규 제657호) 제43조(하도급대가의 직접지급 등) ① 계약담당공무원은 계약상대자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 「건설산업기본법」 등 관련 법령에 의하여 체결한 하도급계약 중 하수급인이 시공한 부분에 상당하는 금액에 대하여는 계약상대자가 하수급인에게 제39조(기성대가의 지급) 및 제40조(준공대가의 지급)에 의한 대가지급을 의뢰한 것으로 보아 해당 하수급인에게 직접 지급하여야 한다.
1. 하수급인이 계약상대자를 상대로 하여 받은 판결로서 그가 시공한 분에 대한 하도급대금지급을 명하는 확정판결이 있는 경우
  2. 계약상대자가 파산, 부도, 영업정지 및 면허취소 등으로 하도급대금을 하수급인에게 지급할 수 없게 된 경우
  3. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 또는 「건설산업기본법」에 규정한 내용에 따라 계약상대자가 하수급인에 대한 하도급대금 지급보증서를 제출하여야 할 대상 중 그 지급보증서를 제출하지 아니한 경우
- 64) 조달청은 2019년 6월 19일부터 5천만 원 이상의 공공공사에서 전자대금지급시스템인 하도급지킴이를 이용하여 하도급대금을 직불처리하고 있다.
- 65) 서울특별시는 2022년 발주 건설공사부터 발주자인 서울특별시가 원도급업체를 거치지 않고 하도급업체에게 하도급대금을 직접 지급하는 내용의 하도급대금 직불 합의를 건설공사 계약 시에 의무적으로 제출하는 의무를 계약조건에 명시하는 방식을 도입하였다.(디지털타임스, 2021.10.26.)

## 2. 별점부과의 투명성 제고

- 하도급법 상 별점제도는 하도급법 제26조(관계 행정기관의 장의 협조)에 규정된 것으로서 하도급법 위반의 내용에 따라 범위반사업자에게 별점을 부과하고 그 별점이 누적된 점수가 법령에서 정한 기준을 초과하면 공정거래위원회가 관계기관에 입찰참가자격 제한 및 영업정지 등을 요청하는 것을 핵심으로 하는 제도로서 원도급업체의 불공정하도급을 억제하는 효과를 기대하는 것임
  - 입찰참가자격 제한 및 영업정지 요청 외에 직전 3년간 3회 이상 범위반사업자로서 누산별점이 4점을 초과하면 상습범위반사업자 명단 공표의 대상이 됨
  - 별점 부과는 하도급법 시행령 제17조(별점 부과기준 등) 관련 별표3에서 규정하고 있는데, 부과된 별점(시정조치 유형별 점수는 <표 2-4> 참고)에 감정기준(감정사유 및 점수는 <표 2-5> 참고)을 적용하여 누산별점을 산출하게 됨
- 공정거래위원회가 부과한 별점과 요청에 따라 입찰참가자격 제한 및 영업정지 등의 처분이 이루어지게 되는데 이는 해당 사업자의 경영활동에 중대한 영향을 미치게 됨. 그럼에도 불구하고 입찰참가자격 제한 및 영업정지 요청의 근거가 되는 별점부과 과정과 기준의 투명성과 예측가능성이 상당히 부족한 것으로 평가되고 있음<sup>66)</sup>
- 개선방안으로 공정거래위원회가 범위반 사건을 심의할 때 의결사항으로 하여 별점과 산정기준을 의결서면에 기재하여 사업자의 예측가능성과 방어권을 보장하는 것이 제도의 취지에 부합할 것임
  - 먼저 하도급별점제도의 취지는 사업자가 입찰참가자격 제한 및 영업정지 등의 불이익을 받기 전에 자신의 별점을 사전에 관리하여 하도급법 위반을 하는 것을 억제하려고 하는 것인데 현재는 사업자가 자신의 별점을 정확하게 알기 어려운 점이 있음.<sup>67)</sup> 또한 부당한 하도급대금 결정, 부당감액, 기술유용, 보복조치 등의 위반행위는 단 한차례의 고발만으로도 5.1점의 별점이 부과되어 입찰참가자격 제한 요청 대상이 되고, 두 차례가 되면 영업정지 요청 대상이 되는 등 영향이 크기 때문에 사업자의 방어권 보장을 위하여 별점의 내역이 공개될 필요가 있음<sup>68)</sup>

66) 국회 입법조사처(2021), 2021 국정감사 이슈 분석 IV, p.21.

67) 국회 입법조사처(2021), 2021 국정감사 이슈 분석 IV, p.21.

68) 최난설현(2019), 하도급법 위반 별점제도 개선방안, 경쟁저널, 제201호, 한국공정경쟁연합회, p.12.

- 한편, 별점이 시정조치의 유형에 따라 사전에 정해진 기준에 따라 부과되므로 형평성이 결여된 기계적 시스템이라는 지적이 있음. 예를 들면 경감사유 중 하나인 자발적 피해구제의 정도를 판단함에 있어 피해구제의 신속성 또는 규모 등을 종합적으로 고려할 필요성이 있다는 것임<sup>69)</sup>. 이 부분은 아래에서 살펴 볼 입찰참가자격제한 또는 영업정지 요청 여부를 판단할 때 공정거래위원회의 재량을 인정하는 것과는 관련이 있음
- 또한 공정거래위원회가 입찰참가자격제한 또는 영업정지를 요청할 때 기존에 누적된 별점이 소멸되는지에 관한 규정이 없으므로 별점제도 운영의 투명성을 높이기 위해서는 이에 관한 규정을 두는 것이 바람직할 것임. 별점의 소멸시점에 대하여는 실제 입찰참가자격 제한이 이루어진 시점에 소멸한다고 보아야 할 것이며, 소멸 별점의 범위에 있어서는 해당 제재에 해당하는 누산점수가 소멸하는 것이 타당할 것이라는 견해가 있음<sup>70)</sup>

### 3. 공정거래위원회에 재량을 부여

- 공정거래위원회는 하도급법을 위반한 사업자에 대하여 별점을 부과하고 별점이 기준을 초과하게 되면 하도급법 제25조의4(상습법위반사업자 명단공표) 제1항<sup>71)</sup> 및 시행령 제15조(상습법위반사업자 명단공표 기준 등) 제1항<sup>72)</sup>에 따라 상습법위반사업자로서 명단을 공표해야 하며, 하도급법 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) 제2항<sup>73)</sup>에 따라 관계

69) 국회 입법조사처(2021), 2021 국정감사 이슈 분석 IV, p.21.

70) 최난설현(2019), 하도급법 위반 별점제도 개선방안, 경쟁저널, 제201호, 한국공정경쟁연합회, p.14

71) 하도급법 제25조의4(상습법위반사업자 명단공표) ① 공정거래위원회 위원장은 제27조(독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 준용) 제3항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제119조(비밀업수의 의무)에도 불구하고 직전연도부터 과거 3년간 이 법 위반을 이유로 공정거래위원회로부터 경고, 제25조(시정조치) 제1항에 따른 시정조치 또는 제25조의5(시정권고) 제1항에 따른 시정권고를 3회 이상 받은 사업자 중 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) 제2항에 따른 별점이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 사업자(이하 이 조에서 “상습법위반사업자”라 한다)의 명단을 공표하여야 한다.

72) 하도급법 시행령 제15조(상습법위반사업자 명단공표 기준 등) ① 법 제25조의4(상습법위반사업자 명단공표) 제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 별표 3 제1호 라목에 따른 누산점수 4점을 말한다.

73) 하도급법 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) ② 공정거래위원회는 제3조(서면의 발급 및 서류의 보존) 제1항부터 제4항까지 및 제9항, 제3조의4(부당한 특약의 금지), 제4조(부당한 하도급대금의 결정금지)부터 제12조(물품구매대금 등의 부당결제 청구의 금지)까지, 제12조의2(경제적 이익의 부당요구 금지), 제12조의3(기술자료 제공 요구 금지 등), 제13조(하도급대금의 지급 등), 제13조의2(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증), 제14조(하도급대금의 직접지급)부터 제16조(설계변

행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한(5점 초과), 영업정지(10점 초과) 등을 요청하여야 함. 입찰참가자격의 제한이나 영업정지를 요청함에 있어서 공정거래위원회는 구체적 상황에 대한 판단이나 요청 여부에 대한 재량을 가지고 있지 못함<sup>74)</sup>

- 그런데, 상황에 따라서는 입찰참가자격제한 또는 영업정지 등의 처분으로 인해 발주자 또는 하도급업체가 곤란한 상황에 처해지는 경우도 있을 가능성이 있음
  - 예를 들면 공공부문의 수요가 대부분을 차지하는 방위산업의 사업자가 입찰참가자격 제한을 받으면 다른 곳에서 수주할 기회가 없어 사업자가 고사할 가능성이 있으며, 조선업 등과 같은 독과점 산업에서 사업자가 입찰에 참여하지 못하면 손실이 사업자를 넘어 사회적 부담으로 확산되는 경우도 있을 것임
  - 지역에서 해당 시장의 상당 부분을 점유하고 있는 사업자가 영업정지를 당하여 신규 사업을 진행하지 못하게 될 경우 다수의 하도급업체가 일감을 확보하지 못해 경영이 어려워지고 소속 근로자의 생계가 곤란해지는 경우를 상정할 수 있을 것임
  - 국가 등이 시행하는 사업에 참여하지 않는 사업자의 경우 입찰참가자격의 제한이 큰 의미가 없는 경우도 있을 것임. 건설산업의 경우에도 민간시장이 공공시장에 비해 비중이 크기 때문에<sup>75)</sup> 민간시장 위주의 영업을 하는 사업자에 대하여는 입찰참가자격 제한이 의미를 가지기 어려움
- 입찰참가자격제한 및 영업정지 요청을 결정하는 공정거래위원회와 같은 독점적 규제기관의 재량을 인정하여 탄력적 제도운동을 허용한다면, 하도급업체가 겪는 어려움을 경감하거나 경우에 따라서는 사회적으로 손실이 확대되는 경우를 방지할 수 있을 것임

경 등에 따른 하도급대금의 조정)까지, 제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정) 제10항 및 제17조(부당한 대물변제의 금지)부터 제20조(탈법행위의 금지)까지의 규정을 위반한 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 그 위반 및 피해의 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 벌점을 부과하고, 그 벌점이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 「건설산업기본법」 제82조(영업정지 등) 제1항 제7호에 따른 영업정지, 그 밖에 하도급거래의 공정화를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 요청하여야 한다.

74) 다만, 상습법위반사업자 명단공표에 있어서는 이의신청 등 불복절차가 진행 중인 조치는 제외하는 데(하도급법 제25조의4 제1항 단서), 불복절차가 종료된 경우에는 ①경고 또는 시정조치가 취소되지 아니한 자 ②경고 또는 시정조치에 불복하지 아니하였으면 상습법위반사업자에 해당하는 자의 명단을 추가로 공개하여야 한다(하도급법 제25조의4 제2항). 입찰참가자격제한 및 영업정지 요청에 대하여는 불복조치에 관한 규정이 없다.

75) 2022년도 건설공사 수주금액은 공공부문 56.9조 원, 민간부문 172.9조 원을 합해 229.7조 원으로, 공공부문은 전체 수주금액의 24.8%를 차지한다.(건설산업연구원(2023), 2023년 하반기 건설경기 전망 세미나 자료, p.11)

## IV. 결 론

- 하도급법 위반 사업자에 대한 벌점부과 제도를 2008.3.28. 개정 하도급법 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) 제2항에 따라 2008년 9월 29일부터 시행
  - 2008.9.23. 개정(2008.9.29. 시행) 하도급법 시행령 제14조의4(벌점 부과기준 등) 제1항에 따라 벌점의 부과기준 신설(별표 3). 하도급법 시행령 제14조의4 제2항에 따라 누산벌점이 일정기준을 초과하면 입찰참가자격(당시 10점 → 현행 5점(2013.11.27. 개정, 2013.11.29 시행)) 및 영업정지(당시 15점 → 현행 10점(2013.11.27. 개정, 2013.11.29. 시행)) 요청을 하도록 하였음
- 하도급법 위반으로 누산벌점이 10점을 초과하면 영업정지 처분까지 받을 수 있고 벌점 부과는 소송으로 다룰 수 있는 처분에 해당하지 않으므로 사업자는 벌점에 따른 불이익을 예방하기 위하여 누산점수를 관리해야 하므로 하도급법 준수에 경각심을 가지게 하는 효과 발생을 기대. 하도급법상 벌점에 따른 제재유형과 기준은 <표 2-1>을 참고

<표 2-1> 하도급법 상 벌점에 따른 제재유형과 기준(p.11)

제재유형	누적벌점 기준
상습 범위반사업자 명단공포	4점 초과
입찰참가자격제한 요청	5점 초과
영업정지 요청	10점 초과

- 그러나 제재처분을 받는 업체가 매우 적어 벌점제도 운용에 실효성이 없다는 비판이 있는 한편 벌점부과로 인한 처벌의 정도가 입찰참가자격제한 및 영업정지와 같은 사업자에게 치명적이기 때문에 제재의 수준을 완화해야 한다는 항변도 없지 않음. 여기에 더하여 벌점제도 자체의 불완전성으로 인한 흠결을 치유하여 완결성을 높여야 지적도 있음
- 이에 본 연구에서는 범위반 사업자에 대한 처벌의 적정성을 확보하고 부작용을 방지하는 한편 제도의 완결성을 높이는 합리적인 벌점제도 운용방안을 모색하고자 함

- 하도급법이 정한 의무위반에 따른 행위별 벌점 부과기준은 하도급법 시행령 제17조(벌점 부과기준 등) 제1항에 의한 별표 3에서 규정. <표 2-4>는 시정조치 유형별 점수를 나타낸 것임
  - 하도급법 제4조(부당한 하도급대금의 결정금지), 제11조(감액금지), 제12조의 3(기술자료 제공 요구 금지 등) 제4항 및 제19조(보복조치의 금지) 위반행위로 인한 고발의 경우 5.1점을 받게 되는데 한 번의 고발에 의해서도 입찰참가자격제한이 가능하도록 한 것임. 또한 같은 법령 위반에 의한 과징금의 경우 2.6점을 받게 되어 있는데 2번의 과징금 처분에 의해 입찰참가자격제한이 가능하도록 한 것임

<표 2-4> 시정조치 유형별 점수(p.15)

시정조치 유형	점수
경고(서면직권실태조사에서 발견된 법 위반 혐의사항에 대한 자진시정)	0.25점
경고(신고 또는 직권인지)	0.5점
시정권고	1.0점
시정명령(자진시정에 대하여 향후 재발방지를 명하는 경우)	1.0점
시정명령	2.0점
과징금	2.5점
과징금(법 제4조, 제11조, 제12조의3 제4항, 제19조 위반행위의 경우)	2.6점
고발	3.0점
고발(법 제4조, 제11조, 제12조의3 제4항, 제19조 위반행위의 경우)	5.1점

- 그런데 일정한 하도급법령 준수에 대하여는 법령 준수를 독려하기 위하여 누적된 벌점을 경감하는 인센티브 제도를 운영하고 있음. 누적된 벌점에서 경감사유별로 배정된 점수를 감해 주는 것임. 따라서 경감사유에 해당하는 법령을 잘 준수한 경우 벌점을 감경 받아서 입찰참가자격제한이나 영업정지 요청을 피할 수도 있음. <표 2-5>는 벌점 경감사유와 각 사유에 해당하는 경감점수를 나타낸 것임
  - 표준하도급계약서 사용, 현금결제, 입찰정보공개 등과 같은 하도급거래의 공정성을 높일 수 있는 유형을 포함하고 있음. 표준하도급계약서는 공정거래위원회가 원도급업체에게 불공정거래를 예방하기 위해 사용을 권장하고 있는 기본적인 수단임. 현금 하도급업체가 일을 제공하고 받는 급부로서 가장 좋아하는 방식임. 어음이나 대물 방식은 하도급업체가 현금화하기 위해서 지불해야 하는 비용이 발생하므로 현금을 선호하는 것임. 따라서 현금결제비율을 높여 하도급업체를 보호하기 위해 경감사유에 포함하고 있음. 입찰정보공개는 원도급업체가 불법적인 방법으로 하도급업체들이 제시한 가격보다 낮은 수준에 하도급계약을 체결하는 관행을 방지하기 위하여 하도급입찰



과 관련된 정보를 공개하도록 한 것임. 하도급대금 직접지급, 하도급대금증액 비율, 연동계약 건수 비율 역시 유사한 맥락에서 원도급업체가 하도급업체의 하도급대금 수취를 원활하게 해 주는 것에 대하여 별점을 경감하는 방식으로 우대하는 것으로 이해할 수 있음

- 공정거래 자율준수 프로그램 평가, 하도급거래 평가 모범업체 선정, 공정거래협약 이행실적 평가 등 자율적으로 공정거래를 촉진하기 위한 노력에 대한 인센티브로 우수한 실적을 낸 사업자에게 별점 경감의 인센티브를 제공하는 것임

〈표 2-5〉 별점의 경감사유 및 점수(p.18)

연번	경감사유		점수
1	표준하도급계약서를 사용하여 체결한 하도급계약의 비율	90% 이상	2점
		70% 이상 90% 미만	1점
2	현금결제비율	100%	1점
		80% 이상 100% 미만	0.5점
3	입찰정보공개비율	100%	1점
		80% 이상 100% 미만	0.5점
4	공정거래 자율준수 프로그램에 대한 평가	최우수	2점
		우수	1점
5	하도급거래 평가에서 모범업체로 선정		3점
6	공정거래협약의 이행실적 평가	최우수	3점
		우수	2점
		양호	1점
7	발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 비율	50% 이상	1점
		50% 미만	0.5점
8	원사업자의 법 위반행위로 발생한 수급사업자의 피해를 구제한 비율	100%	별점 중 25% 초과 50% 이하
		50% 이상 100% 미만	별점 중 25% 이하
9	원재료가격 변동분이 하도급대금에 반영되는 비율이 50% 이상 되는 연동계약 건수의 비율	50% 이상	1점
		10% 이상 50% 미만	0.5점
10	하도급대금증액비율	10% 이상	1.5점
		5% 이상 10% 미만	1점
		1% 이상 5% 미만	0.5점

- 별점이 일정기준을 초과하면(입찰참가자격제한: 5점, 영업정지: 10점), 공정거래위원회는 관계기관에 입찰참가자격제한 및 영업정지를 요청하게 되며, 요청을 받은 기관은 처분을 하여야 함. 공정거래위원회가 하도급법 위반 사업자에게 별점을 부과하는 것은 그 자체로서도 경고의 의미가 되지만, 사업자 입장에서는 별점이 누적되면 입찰참가자격제한 및 영업정지 요청을 통해 경영에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 강력한 효과를 훨씬 더 부담스러워하게 되는 것임

- 입찰참가자격제한 요청 제도는 1984.12.31. 하도급법 제정 당시부터 존재하였고, 영업 정지 요청 제도는 1995.1.5. 개정 하도급법에 도입되었으나 잘 활용되지 않아 입찰참가 자격제한은 2018년에, 영업정지는 2019년에 처음으로 요청되었음. 이에 별점제도가 보다 활성화 될 필요성이 있다는 지적이 있음. 별점경감 사유가 다소 사업자에게 유리한 측면이 없지 않아 정비의 필요성이 있으며, 별점제도의 투명성과 제도 운영에 경직성을 완화할 필요성이 있음. 이러한 점을 반영하여 하도급법 상 별점제도의 합리적인 운영방안을 제시함

- 첫째, 별점 경감사유를 <표 3-1>과 같이 정비함

<표 3-1> 별점의 경감사유 및 점수(p.30)

연번	경감사유	세부기준		점수	
		현재	변경	현재	변경
1	표준하도급계약서를 사용하여 체결한 하도급계약의 비율	90% 이상	-	2점	1점
		70% 이상 90% 미만	폐지	1점	폐지
2	현금결제비율	100%	-	1점	-
		80% 이상 100% 미만	90% 이상 100% 미만	0.5점	-
3	입찰정보공개비율	100%	-	1점	-
		80% 이상 100% 미만	90% 이상 100% 미만	0.5점	-
4	공정거래 자율준수 프로그램에 대한 평가	최우수	-	2점	-
		우수	-	1점	-
5	하도급거래 평가에서 모범업체로 선정	-	-	3점	-
6	공정거래협약의 이행실적 평가	최우수	-	3점	-
		우수	-	2점	-
		양호	-	1점	-
7	발주자가 직접 수급사업자에게 대금을 지급한 비율	50% 이상	70% 이상	1점	3점
			50% 이상 70% 미만		2점
		50% 미만	30% 이상 50% 미만	0.5점	1점
			30% 미만		0.5점
8	원사업자의 법 위반행위로 발생한 수급사업자의 피해를 구제한 비율	100%	-	별점 중 25% 초과 50% 이하	-
		50% 이상 100% 미만	-	별점 중 25% 이하	-
9	원재료가격 변동분이 하도급대금에 반영되는 비율이 50% 이상 되는 연동계약 건수의 비율	50% 이상	-	1점	-
		10% 이상 50% 미만	-	0.5점	-
10	하도급대금증액비율	10% 이상	-	1.5점	-
		5% 이상 10% 미만	-	1점	-
		1% 이상 5% 미만	-	0.5점	-

- 별점감경은 기본적으로 원도급업체들이 하도급법 상의 의무를 잘 준수하도록 하는 의지를 고취하는 것이 목적임. 따라서 사업자들이 준법에 따른 인센티브를 적절하게 향유하게 하여 별점감경의 취지를 잘 달성하는 것이 중요함. 별점감경이 입찰참가제한 및 영업정지 요청을 회피하는 수단으로 변질되어 별점제도 자체를 유명무실하게 만들지 않아야 하며 인센티브를 통한 규범준수 의지를 고양하는 것과 균형을 잘 유지할 필요성이 있음. 현재의 경감사유를 살펴보면 일부는 원도급 사업자에게 우호적인 내용이 적지 않은데 이들 경감사유는 경감을 받기 어렵도록 강화하는 방향으로 변경하는 것이 타당할 것이며, 경감사유를 세분화하여 하도급법령 준수의를 더욱 고취할 필요가 있는 사유도 있음. <표 3-1>은 이러한 취지를 반영하여 기존의 별점 경감사유 및 점수를 발전적으로 변경하는 방안을 제시한 것임
- 둘째, 별점 부과의 투명성을 제고하여야 함. 공정거래위원회가 부과한 별점과 요청에 따라 입찰참가자격 제한 및 영업정지 처분이 이루어지게 됨. 그런데 입찰참가자격 제한 및 영업정지 요청의 근거가 되는 별점부과 과정과 기준의 투명성과 예측가능성이 상당히 부족한 것으로 평가되고 있음. 특히 일정한 위반행위는 단 한차례의 고발만으로도 5.1점의 별점이 부과되어 입찰참가자격 제한 요청 대상이 되고, 두 차례가 되면 영업정지 요청 대상이 되는 등 영향이 크기 때문에 사업자의 방어권 보장을 위하여 별점의 내역이 공개될 필요가 있음. 공정거래위원회가 범위반 사건을 심의할 때 의결사항으로 하여 별점과 산정기준을 의결서면에 기재하여 사업자의 예측가능성과 방어권을 보장하는 것이 제도의 취지에 부합할 것임
- 셋째, 공정거래위원회의 판단에 재량을 부여함. 공정거래위원회는 하도급법을 위반한 사업자에 대하여 별점을 부과하고 별점이 기준을 초과하게 되면 하도급법 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) 제2항에 따라 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한(5점 초과) 및 영업정지(10점 초과)를 요청하여야 하는데, 그 과정에서 구체적 상황에 대한 판단이나 요청 여부에 대한 재량을 가지고 있지 못함. 그런데, 상황에 따라서는 입찰참가자격제한 또는 영업정지 등의 처분으로 인해 하도급업체가 곤란한 상황에 처해지는 경우도 있을 것임. 따라서 공정거래위원회가 입찰참가자격제한 및 영업정지를 요청함에 있어 재량을 부여하여 탄력적으로 제도를 운영함으로써 원도급업체에 대한 제재로 인해 하도급업체가 겪는 어려움을 경감하거나 사회적으로 손실이 확대되는 경우를 방지할 수 없을 것임

- 이종광, 선임연구위원(jglee@ricon.re.kr)
- 박승국, 선임연구위원(skpark@ricon.re.kr)
- 홍성진, 연구위원(hongsj@ricon.re.kr)

## 참고문헌

- 공정거래위원회 보도자료(2018.10.8.), 하도급대금 부당감액 · 기술유용에 대해 ‘원 스트라이크아웃제’ 도입
- 공정거래위원회 보도자료(2020.3.26.), 하도급대금 시행령 입법예고, p.5
- 국회 입법조사처(2021), 2021 국정감사 이슈 분석 IV
- 건설산업연구원(2023), 2023년 하반기 건설경기 전망 세미나 자료
- 김&장(2021.2.24.), 2021년 공정거래위원회 업무계획 및 하도급분야 동향
- 서기정(2018.10.22.), 공정위 하도급벌점제도 실효성 지적, 굿모닝경제
- 이승민(2019), 하도급법 상 벌점제도의 문제점, 경쟁저널, 제201호, 한국공정경쟁연합회
- 이재현(2020.3.26.), 하도급 벌점제도 개편 2년여 만에 윤곽, 대한경제
- 정원(2020.10.8.), 하도급법 상 누산벌점에 따른 행정제재에 대한 대응방안, 건설경제
- 최난설현(2019), 하도급법 위반 벌점제도 개선방안, 경쟁저널, 제201호, 한국공정경쟁연합회
- 한철수(2020), 하도급법상 벌점제도 및 후속 제재의 문제점과 개선방향, 경쟁저널, 제204호, 공정경쟁연합회

## 하도급법 상 벌점제도 개선방안

---

2023년 12월 인쇄

2023년 12월 발행

발행인 김희수

발행처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-161-3

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---

© 대한건설정책연구원 2023