



하도급법 위반 벌점제 정비를 위한 정책 토론회

일시 | 2019년 9월 19일 (목) 오전 9:30~11:00

장소 | 국회의원회관 제1소회의실

주최 | 국회의원 김병욱, 한국공정경쟁연합회

좌장 **이봉의** 서울대학교 법학전문대학원 교수

발제 **최난설현** 연세대학교 법학전문대학원 교수

패널 **성경제** 공정거래위원회 기업거래정책과장

최전남 중소기업중앙회 공정경제위원회 위원장

이재식 대한건설협회 건설진흥실장

김현수 대한상공회의소 기업정책팀장

이승민 법무법인 율촌 변호사

이건영 대한전문건설협회 경영정책본부장

PROGRAM

● 토론회 개요

- 일 시: 2019년 9월 19일 (목) 09:30~11:00
- 장 소: 국회 의원회관 제1소회의실
- 주 최: 김병욱 의원(더불어민주당), 한국공정경제쟁쟁연합회

● 세부일정

시 간	내 용
09:00~09:30	등록 및 Tea Time
09:30~09:40	개 회 인사말 김병욱 의원 (더불어민주당, 국회 정무위원회) 신현운 회장 (한국공정경제쟁쟁연합회) 축 사 조성욱 위원장 (공정거래위원회)
09:40~09:45	기념 촬영
주 제 : 하도급법 위반 벌점제 정비를 위한 정책 토론	
좌 장 이봉의 교수 (서울대학교 법학전문대학원)	
09:45~10:10 (25분)	발 제 최난설현 교수 (연세대학교 법학전문대학원)
10:10~11:00 (50분)	토 론 패 널 성경제 기업거래정책과장 (공정거래위원회) 최전남 위원장 (중소기업중앙회 공정경제위원회) 이재식 건설진흥실장 (대한건설협회) 김현수 기업정책팀장 (대한상공회의소) 이승민 변호사 (법무법인 율촌) 이건영 경영정책본부장 (대한전문건설협회)
11:00	폐 회

● 인사말

- 김병욱 국회의원 (더불어민주당) 3
신현윤 한국공정경쟁연합회 회장 5

● 축하

- 조성욱 공정거래위원회 위원장 9

● 발제

- 하도급법 위반 벌점제도 개선 방안 11
최난설현 (연세대학교 법학전문대학원 교수)

● 토론

- 성경제 (공정거래위원회 기업거래정책과장) 23
최전남 (중소기업중앙회 공정경제위원회 위원장) 29
이재식 (대한건설협회 건설진흥실장) 35
이승민 (법무법인 율촌 변호사) 41
이건영 (대한전문건설협회 경영정책본부장) 47

하도급법 위반 벌점제 정비를 위한
정책 토론회

인사말

김병욱 국회의원 (더불어민주당)

신현윤 한국공정경쟁연합회 회장

인사말



더불어민주당
국회 정무위원회
국회의원 김 병 옥

안녕하세요? 국회의원 김병욱입니다.

우리 사회는 그동안 눈부신 발전을 이뤄왔습니다. 인구 5천만 명 이상 규모를 가진 국가 중 세계 일곱 번째로 국민소득 3만 불을 이뤄낸 나라입니다. 하지만 이러한 성장의 과정 속에 갑을 간의 불공정한 거래 관행이 있었던 것도 사실입니다. 이제 우리 사회는 양적 성장을 넘어 혁신성장과 포용성장의 길로 가고 있습니다. 포용적 갑을관계 구축은 우리 경제의 정의를 바로세우는 일이며, 기업 생태계를 올바르게 꾸려나가기 위한 핵심과제입니다. 이러한 일환으로 하도급법 위반 벌점제도의 꼼꼼한 점검과 체계 마련을 위해 한국공정경쟁연합회와 함께 오늘 토론회를 준비했습니다. 신현운 회장님과 공정경쟁연합회 실무진들께 감사의 마음을 전합니다.

저는 지난해 국정감사에서 하도급법 위반 벌점제도가 유명무실하게 운영되는 문제를 지적했습니다. 벌점제도가 현실에 맞게 제대로 작동되지 않아, 갑질 예방의 기능을 다하지 못하는 등 실효성이 떨어졌습니다. 일례로, 벌점 5점을 초과하고도 공정위로부터 입찰참가제한조치를 받지 않은 기업이 수도룩했습니다. 입찰참가제한조치를 당한 기업조차도 각기 다른 산정 기준으로 벌점이 계산되어 자의적인 판단에 의한 제도 남용이 우려되었습니다.

이러한 문제의 원인 중 하나는 사업자별 누계벌점을 체계적인 시스템으로 관리하는 것이 아니라, 반기별로 공정위 담당자가 수작업으로 합산하는 등 세세한 지침이 없는 매우 허술한 주먹구구식 운영 방법에 있었습니다. 또한, 공정위가 조달청 등 공공기관에 입찰참가제한을 요청하여도, 법령에 대한 소극적인 유권해석으로 실제 입찰참가제한이 이뤄지지 않기도 하였습니다.

저의 문제 제기에 대해 당시 공정거래위원장과 국무조정실장님은 하도급 별점제도가 실효성 있게 운영될 수 있도록 세심히 살피겠다는 의견을 밝혔고, 공정거래위원회는 지난해 12월 ‘공공입찰참가제한 및 영업정지제도 실효성 제고 방안’을 발표하였습니다. 해당 방안에는 하도급 별점 경감 사유를 축소하는 등 경감 기준을 엄격히 운영하고, ‘사건처리시스템’을 통해 실시간으로 사업자별 별점 총계를 확인할 수 있도록 하는 별점 관리 방식의 개선안이 포함되었습니다.

또한, 일부기업에 실제 입찰참가제한조치가 이루어졌고, 모호한 내용으로 소극적인 법 적용을 유발했던 국가계약법 시행령 개정이 추진되는 등 의미 있는 성과가 있었습니다. 고통 받는 하청업체를 보호하는 좋은 제도가 사문화된 법령으로만 존재하는 것이 아니라, 법 설계의 취지에 맞게 기능할 수 있도록 조금이나마 변화를 이끈 것을 기쁘게 생각합니다.

이러한 변화의 노력이 있었지만 아직 논의하고 다듬어야 할 여러 가지 문제가 남아 있었습니다. 기업의 인수합병시 별점의 승계는 어떻게 할 것인지도 고민해볼 부분입니다. 또한, 원사업자가 의미 있는 상생 방안을 마련하고 실행했을 때 별점을 경감해주는 등 합리적인 장치도 마련해야 할 것입니다.

오늘 토론회에 참석해주신 정부, 업계, 학계, 법조계 전문가 및 이해관계자 여러분께서 하도급법 위반 별점제도의 법적 정비 방안에 대한 많은 의견을 나눠주시길 기대합니다. 이번 논의를 바탕으로 세세한 지침과 기준을 마련하고, 미비한 법률을 개정할 수 있도록 저도 지속적으로 지켜보고 실행에 옮기겠습니다.

마지막으로, 참석해주신 모든 분들께 감사드리며, 앞으로도 제도의 변화를 관심 있게 지켜봐주시기를 바랍니다. 여러분의 관심이 우리 사회를 보다 더 정의롭고 공정하게 만들 수 있을 것입니다. 감사합니다.

인사말



한국공정경쟁연합회
회장 신 현 윤

안녕하십니까? 한국공정경쟁연합회 회장 신현윤입니다. 오늘 하도급법 위반 벌점제 정비를 위한 정책토론회를 공동으로 개최해 주신 김병욱 의원님과 취임 초기에 바쁘신 와중에도 축하말씀을 위해 이 자리에 함께 해주신 조성욱 공정거래위원장님께 진심으로 감사드립니다.

또한, 촉박한 시간에도 불구하고 흔쾌히 주제 발제를 맡아주신 최난설헌 교수님, 사회를 맡아주신 이봉의 교수님, 토론에 참여해 주신 중소기업중앙회 최전남 공정경제위원장을 비롯한 각계 실무전문가 여러분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

잘 아시다시피 하도급거래공정화에 관한 법률이 제정된 지 30여 년이 지났음에도 불구하고, 하도급거래의 현실에서는 여전히 부당감액이나 지급 지연, 심지어 부당한 강요 행위나 사업 활동 방해와 같은 불공정거래행위가 근절되고 있지 않습니다. 이렇다보니 작년 10월 국회 국정감사에서 벌점제도의 실효성을 높여 공공입찰 제한이나 영업 정지 등으로 확대해야 한다는 지적이 있었습니다.

일반적으로 불공정거래행위에 대한 규제는 행위의 양태와 특성, 시장에서의 경쟁이나 거래 질서에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 이루어지는 것이 바람직합니다. 또한, 불공정거래행위의 근절은 공적 영역에서 엄정한 법 집행뿐만 아니라, 민간 영역에서의 끊임없는 교육과 제도, 컴플라이언스 향상 등 다원적 방식으로 이루어지는 것이 효과적입니다.

행위의 악성(惡性)이 강한 경우에는 엄격한 공적 규제가 불가피하지만, 사적 영역에서 이루어지는 거래상의 질서 위반 행위에 대해서는 별점제도를 효율적으로 활용하여 정상적인 거래 질서에 편입시키려는 노력이 병행되어야 한다고 생각합니다. 별점제도가 너무 엄격하여 단 1회 법 위반만으로도 과징금 부과처분과 고발이 의결되고, 더 나아가 입찰참가자격 제한까지 받게 된다면 자칫 과잉규제로 흐를 우려가 없지 않습니다. 이와 함께 하도급법 위반은 더 이상 대-중소사업자 간의 관계뿐만 아니라 중소-중소사업자 간의 관계에서도 종종 발생하고 있습니다. 최근 하도급법을 위반하여 공정거래위원회로부터 제재를 받은 사업자의 79%가 중소기업이라는 사실에서도 이를 알 수 있습니다.

공공의 안녕과 질서를 유지하기 위한 별점제도가 하도급거래 공정화라는 하도급법의 목적과 조화하면서 보다 효율적으로 작동할 수 있도록 정비되는 것은 시대적 요청입니다. 이와 동시에 별점제도는 하도급법의 또 하나의 목적인 수급사업자의 이익 보호도 염두에 둘 필요가 있습니다. 이러한 측면에서 일본 하도급법상 자진신고제도와 같이 공정거래위원회의 해당 위반 행위 조사 착수 이전에 원사업자가 수급사업자가 받은 불이익을 조기에 회복하는 경우 하도급법 적용을 면제하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다고 생각합니다. 또한, 별점제도의 악용을 막고 수급사업자의 이익 보호에 기여하기 위해서는 경감 사유를 일률적으로 축소하는 방향보다는 예측 가능성이 있도록 구체화하는 것도 고려할 수 있을 것입니다.

아무쪼록 이번 토론회를 통하여 하도급 거래 실태를 염두에 두고 별점제도에 대한 합리적인 방안이 제시될 수 있기를 기대합니다.

감사합니다.

하도급법 위반 벌점제 정비를 위한
정책 토론회

축사

조성욱 공정거래위원회 위원장

축사



공정거래위원회
위원장 조 성 욱

먼저, 소중한 자리를 마련해 주신 김병욱 의원님, 신현윤 한국공정경쟁연합회 회장님께 감사드리며, 바쁘신 중에도 오늘 세미나에 참석하여 발제자 역할을 해주실 최난설헌 교수님, 사회자 역할을 해주실 이봉의 교수님을 비롯하여 민간분야 전문가 여러분들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

지난 2년간 공정위는 우리 경제에 뿌리 깊게 고착화된 甲乙관계를 개선하는 데 총력을 기울여 왔습니다. 특히, 하도급 분야에 대해서는 더욱 각별한 관심을 갖고 불공정관행을 바로잡기 위해 노력해 왔습니다. 그 결과, 하도급업체들의 거래관행 개선 체감도가 높아지는 등 긍정적인 변화들도 나타나고 있으나, 아직 불공정관행을 충분히 해소하는데에는 이르지 못했습니다. 이에 따라, 올해 공정위는 공정경제의 온기를 하도급 분야 전반으로 확산하기 위한 정책을 적극 추진하고 있으며, 불공정행위에 대한 감시도 강화했습니다.

이번에 공정거래위원장으로 취임한 저는, 하도급 분야에서의 불공정행위에 대해서는 지속적으로 감시하고 엄중 제재하면서, 甲乙간 힘의 불균형 완화를 위한 구조적·제도적 접근을 강화해 나갈 계획입니다. 이러한 점에서, 불공정행위 억제 효과가 큰 공공입찰 참가제한 및 영업정지 요청 제도의 실효성을 제고하는 한편, 기업들이 제도에 순응할 수 있도록 위 조치들의 바탕이 되는 벌점제도에 대해서 균형 있는 개선책을 마련하는 것은 매우 의미가 크다고 봅니다.

지난해 국정감사에서 김병욱 의원님께서는 별점제도와 관련하여 경감 사유 등 검토·정비가 필요한 사항에 대해서 좋은 의견을 주셨습니다. 이에 따라, 공정위는 작년 말 별점 경감 사유 정비를 주요 내용으로 하는 실효성 제고 방안을 발표한 바 있으며, ‘대·중소기업간 상생협력 확산 및 거래관행 개선 대책’마련을 위한 민관 합동 TF에서 별점제도의 개선방안에 대해 논의하고 있는 등 많은 노력을 기울여왔습니다.

이번 세미나가 별점제도 개선 방안을 마련하는 데에 큰 도움이 될 것으로 기대합니다.

저는 제도 개선에 대한 답을 찾아가기 위해서 무엇보다 현장의 목소리를 생생하게 듣고, 전문가들의 지혜를 모으는 과정이 매우 중요하다고 생각합니다. 미국 유명 여성 화장품 메리 케이의 창업자인 메리 케이 애시는 “충분히 오래 들으면, 상대방은 대개 좋은 해결책을 알려주기 마련이다”라고 했습니다. 저희 공정위도 여러분의 목소리를 경청하여, 향후 법 집행과 정책 추진 과정에서 적극 반영하도록 하겠습니다. 아울러, 법·제도적 변화가 현장에서 체감되는 관행과 문화의 변화로 이어질 수 있도록 정책 고객의 눈높이에서 부족한 점은 없는지 세심하게 살피고, 지속적으로 소통해 나갈 것입니다.

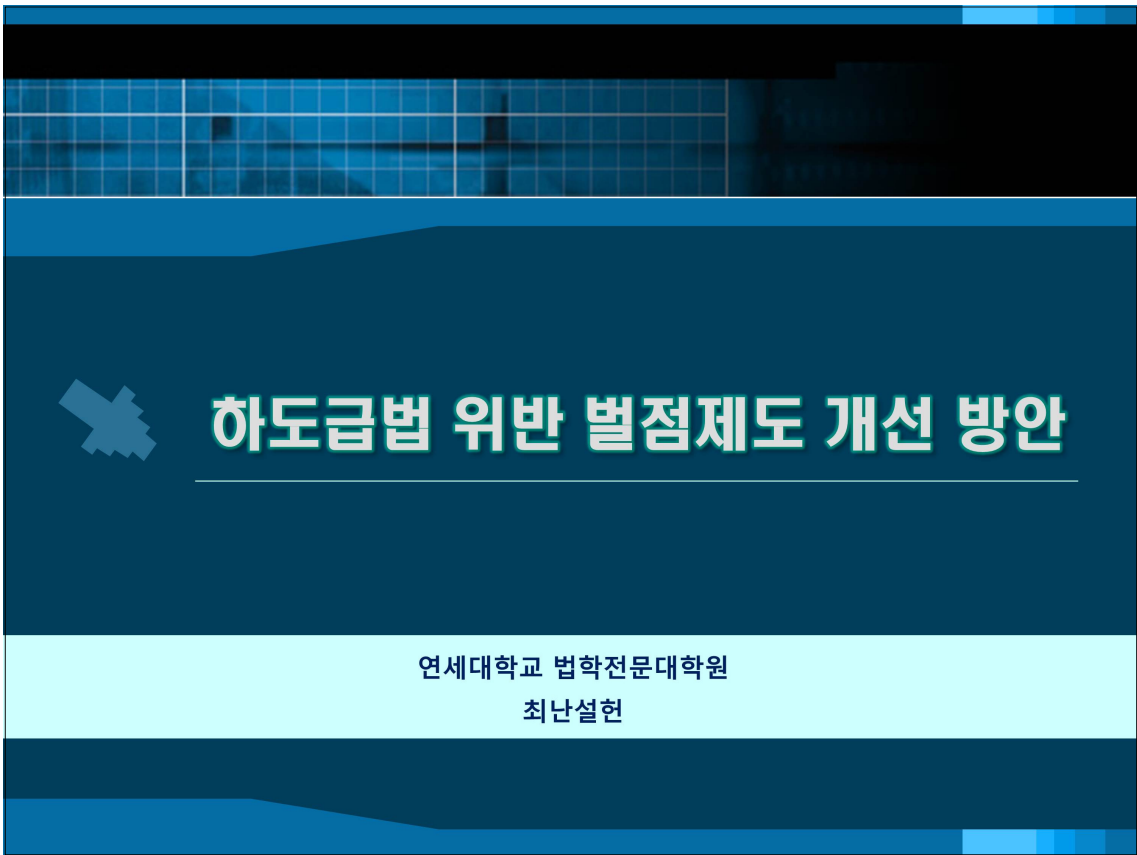
오늘 참석해 주신 여러분께 다시 한 번 감사드립니다.

하도급법 위반 벌점제 정비를 위한
정책 토론회

발 제

하도급법 위반 벌점제도 개선 방안

최난설헌 연세대학교 법학전문대학원 교수



하도급법 위반 벌점제도 개선 방안


연세대학교 법학전문대학원
최난설헌

2

현행 하도급법상 벌점제도

개요 및 현황

- 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 하도급법) 시행령 제17조 제1항 관련 벌점 부과기준 <별표3> 1.가목에 따르면 "**벌점**이란 하도급법 제26조 제2항에 따른 입찰참가자격의 제한 요청 등의 기초자료로 사용하기 위하여 법을 위반한 사업자에게 공정거래위원회(이하 공정위)가 제2호에 따른 벌점의 부과기준에 따라 부과한 점수"를 의미함
- 현행 하도급법 제26조 제2항에서는 공정위가 "법 제3조 제1항부터 제4항까지 및 제9항, 제3조의4, 제4조부터 제12조까지, 제12조의2, 제12조의3, 제13조, 제13조의2, 제14조부터 제16조까지, 제16조의2 제7항 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"고 규정하고 있음 → 공정위의 입찰참가자격제한 및 영업정지 요청을 '**기속행위**'로 규정


연세대학교
YONSEI UNIVERSITY

현행 하도급법상 벌점제도

- 하도급거래 공정화에 관한 법률 시행령 제17조(벌점 부과기준 등) ② 법 제26조 제2항에서 “대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우”란 별표3 제1호 라목에 따른 누산점수가 각 호의 구분에 따른 점수를 초과하는 경우를 말한다.

1. 입찰참가자격의 제한 요청 : 5점
2. 「건설산업기본법」 제82조 제1항 제7호의 사유에 따른 영업정지 요청 : 10점

- 법 시행령 부칙 제2조(벌점의 부과기준에 관한 적용례) ① 별표3 제1호 라목의 개정규정은 이 영 시행 이후 벌점을 부과하는 경우부터 적용한다.

❖ 시행령 <별표3> 벌점의 부과기준

1. 라. “누산점수”란 직전[상습법위반사업자 명단공표의 경우에는 명단공표일이 속하는 연도 1월 1일부터, 입찰참가자격제한 요청 및 영업정지 요청의 경우에는 제2호 가목에 따른 공정거래위원회의 시정조치일로부터 역산(초일을 산입한다)한다] 3년 동안 해당 사업자가 받은 모든 벌점을 더한 점수에서, 해당 사업자가 받은 모든 경감점수를 더한 점수를 빼고 모든 가중점수를 더한 점수를 말한다.

2. 벌점의 부과기준

- 가. 벌점은 법 위반행위가 속하는 위반유형에 대하여 각각 시정조치 유형별 점수를 산출하고(같은 유형에 속하는 법 위반행위에 대하여 서로 다른 유형의 시정조치를 한 경우에는 가장 중한 시정조치 유형의 점수만 반영한다), 각 시정조치 유형별 점수를 더하여 정하며, 시정조치 유형별 점수는 다음과 같다.
 - 1) 경고(서면직권실태조사에서 발견된 법 위반 혐의사항에 대한 공정거래위원회의 자진시정요청에 따른 경우): 0.25점
 - 2) 경고(신고 또는 직권인지에 따른 경우): 0.5점
 - 3) 시정권고: 1.0점
 - 4) 시정명령(법 위반행위를 자진시정한 원사업자 또는 발주자에 대하여 향후 재발방지를 명하는 경우): 1.0점
 - 5) 시정명령: 2.0점
 - 6) 과징금: 2.5점(법 제4조, 제11조, 제12조의3 제3항 제1호, 제19조를 위반한 행위로 과징금을 부과받은 경우는 2.6점으로 한다)
 - 7) 고발: 3.0점(법 제4조, 제11조, 제12조의3 제3항 제1호, 법 제19조를 위반한 행위로 고발된 경우는 5.1점으로 한다)

현행 하도급법상 벌점제도

개요 및 현황

- 또한, 하도급법 제25조의4 제1항에서는 공정거래위원장이 “직전 연도부터 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 사업자(이하, **상습법위반사업자**)의 명단을 공표하여야 한다(다만, 이의신청 등 불복절차가 진행 중인 조치는 제외한다)”고 규정하고 있음
 - ※ 시행령 제15조(상습법위반사업자 명단공표 기준 등) 제1항에 따르면, “대통령령으로 정하는 기준”이란 별표3 제1호 라목에 따른 누산점수 4점을 말한다”
- 공정위의 하도급법 위반행위에 대한 벌점부과는 벌점 그 자체로서의 의미보다는 시정조치, 과징금과는 별도로 누산점수를 기준으로 과징금의 가중사유 또는 누산점수 등을 기준으로 법 위반 사업자에 대한 입찰참가자격제한 및 영업정지 요청 내지 상습법위반사업자의 공표로 이어지는 강력한 효과를 지니고 있음

현행 하도급법상 벌점제도

개요 및 현황

<벌금부과에 따른 추가 제재조치>

요건	공정위 제재
누산벌점 5점 초과	관계 행정기관의 장에게 공공입찰 참가제한 요청
누산벌점 10점 초과	관계 행정기관의 장에게 영업정지 요청
경고이상 조치를 3회 이상 받은 사업자 중 누산벌점 4점 초과	상습범위반사업자 명단 공표

- '영업정지' 또는 '입찰참가자격제한'을 요청할 수 있는 벌점 누산점수는 2014.11.에 각각 15점 → 10점, 10점 → 5점으로 낮아진 바 있음

- 법 시행 당시(1985년)부터 마련되었던 입찰참가자격제한 요청 제도와 1995년 법 제5차 개정시부터 도입된 영업정지 요청 제도의 제도화 이력에도 불구하고, 실제로 요청이 이루어진 사례가 드물었으나, 최근 공정위의 벌점제도 운영에 있어서의 미비점이 국정감사 등을 통하여 지적되고, 하도급법 위반행위에 대한 효과적 억제책으로서의 벌점제도의 위상 강화의 필요성이 강조되었음



현행 하도급법상 벌점제도

개요 및 현황

- 이러한 흐름에서 2019년 6월 기준 공정위가 입찰참가자격제한 또는 영업정지 요청을 하기로 의결한 건은 종래에 비하여 현저하게 증가하여 13건(이 중 지에스건설, 한화에스엔씨는 집행정지로 인해 입찰참가자격제한 등을 요청하지 않아, 실제 입찰참가자격제한 요청이 이루어진 것은 11건)에 달함
- 공정위 전체 법 위반 유형별 사건처리 실적(2018 공정위 통계)상 하도급 사건이 신고(827건) 및 직권(977건) 사건을 합하여 총 1,804건이며, 전체 공정위에 접수된 사건(3,468건)의 절반을 상회하고, 이 중 고발(15건), 과징금 부과(28건), 시정명령(84건) 등, 벌점 부과 대상인 경고 이상의 시정조치를 받은 경우는 242건에 달함. 아울러 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등의 위반행위의 고발에 관한 공정거래위원회의 지침'(공정거래위원회예규 제295호, 2018. 3. 8., 일부개정)의 개정으로 특히 하도급 사건의 경우 고발이 더욱 증가하게 될 것이 예상되므로 벌점 누적에 따른 입찰참가자격 제한 요청 등 제재사례도 큰 폭으로 증가할 것으로 보임



현행 하도급법상 벌점제도

<입찰참가자격제한 및 영업정지요청 공정위 의결현황>

연번	사업자명	벌점총계	경감점수	누산점수	의결현황
1	(주)포스코아이씨티	7.5	1.5	6	입찰참가자격제한 요청 의결(2018.3.5)
2	강림인슈(주)	6	-	6	입찰참가자격제한 요청 의결(2018.3.5)
3	동일(주)	7	-	7	입찰참가자격제한 요청 의결(2018.8.13)
4	(주)시큐아이	7.5	0.5	7	입찰참가자격제한 요청 의결(2019.2.26)
5	(주)농협정보시스템	7.5	1	6.5	입찰참가자격제한 요청 의결(2019.2.26)
6	(주)세진중공업	7.5	-	7.5	입찰참가자격제한 요청 의결(2019.2.26)
7	화산건설(주)	8.25	-	8.25	입찰참가자격제한 요청 의결(2019.2.26)
8	한일중공업(주)	11.25	-	11.25	영업정지 및 입찰참가자격제한 요청 의결(2019.2.26)
9	(주)신한코리아	8.75	-	8.75	입찰참가자격제한 요청 의결(2019.3.22)
10	삼강엠앤티(주)	7.75	-	7.75	입찰참가자격제한 요청 의결(2019.3.22)
11	지에스건설(주)	7.5	0.5	7.0	입찰참가자격제한 요청 의결(2019.4.23)
12	한화시스템(주) (구 한화에스앤씨(주))	11.75	1	10.75	영업정지 및 입찰참가자격제한 요청 의결(2019.7.17) 후 의결서 작성 중

현행 하도급법상 벌점제도

공정위 벌점제도 개선 방안

- 공정위 보도자료(2018년 12월 18일 배포)에 따르면, 공정위는 하도급법 위반 행위를 보다 효과적으로 억제하기 위해 '하도급 벌점 경감 기준 정비', '벌점 관리 방식 개선'을 내용으로 하는 '공공입찰참가 제한 및 영업정지제도 실효성 제고 방안'을 발표
- **주요 내용**
 - **하도급 벌점 경감 기준 정비** (시행령 <별표3> 개정 필요)
 - 공정위는 그동안의 거래 상황 변화 등을 고려하여 현행 12가지의 벌점 경감사유 중 ▶ 관계 행정 기관의 표창 수상, ▶ 대표이사나 임원의 하도급법에 관한 교육 이수 등 5가지를 벌점 경감사유에서 배제하고,
 - 그 밖에 ▶ 표준계약서 사용(2점 → 1점), ▶ 하도급 대금 현금 결제 비율 100%(1점 → 0.5점) 등 4가지 사유는 그 경감 폭을 현행에 비해 절반으로 축소하고, ▶ 협약이행평가 결과가 좋은 업체에 대한 벌점 감경 폭도 최우수 등급은 3점에서 2점으로, 우수 등급은 2점에서 1.5점으로 축소 조정하는 것을 골자로 함

현행 하도급법상 벌점제도

< 공정위 하도급 벌점 경감 기준 개선안 >

경감사유		경감점수	
		현행	개선안
표준계약서 사용		2점	1점
하도급법에 관한 교육 이수	대표이사 이수	0.5점	삭제
	담당임원 이수	0.25점	
공정거래위원장 또는 관계 행정기관장이 수여하는 표창 수상		2점	삭제
하도급대금 현금결제비율	80% 이상 100% 미만	0.5점	삭제
	100%	1점	0.5점
하도급업체를 선정할 때 전자입찰비율 80% 이상		0.5점	삭제
공정거래협약 이행평가 결과	최우수 업체	3점	2점
	우수 업체	2점	1.5점
	양호 업체	1점	현행유지
발주자가 하도급업체에게 대금을 직접 지급하는 경우	원사업자·발주자·하도급업체 간 직불 합의	0.5점	0.25점
	원사업자가 하도급대금지급관리시스템 활용	0.5점	0.25점

현행 하도급법상 벌점제도

공정위 벌점제도 개선 방안

➢ 벌점 관리 방식 개선

- 개별 제재별로 부과된 벌점이 합산된 사업자별 벌점 총계가 실시간으로 확인되고, 그 벌점 총계가 높은 사업자 순으로 자동 정렬되도록 벌점 관리 방식의 선진화를 위하여 공정위 '사건처리시스템' 개선 계획
- 한편, 공정위는 2019년 9월 4일, 상습법위반사업자(금문산업, 신한코리아, 한일중공업, 화산건설 등 4곳)을 추가로 공개하면서, 향후 관련 가이드라인을 마련할 계획을 발표함
 - 예고된 가이드라인(안) 상의 가장 큰 변화는 기존 1년에 1차례의 명단 발표를 2차례로 늘린 점이며, 조달청 등 공공입찰에서 명단에 오른 업체가 불이익을 받을 수 있도록 하는 시스템 구축안도 포함되어 있으며, 불복절차가 진행 중이어서 명단 발표시 누락된 사업자에 대한 후속 조치 강화안도 함께 발표됨 (실제로 이번 상습법위반사업자 발표시에는 기존에 누락되었던 2017년 에코로바, 2015년 에스피피조선이 추가됨)

벌점제도 정비 방안

1. 벌점 부과 불확실성 개선

- 조사내용이 법 위반에 해당되는 경우 사건국에서 심사보고서를 작성하여 위원회에 상정하는데, 통상 벌점의 부과는 심사보고서 단위로 의결일에 각 시정조치 유형에 따라 곧바로 이루어지므로, 누가(심사관), 어떠한 혐의에 대하여 어느 범위로 조사를 진행하였는지에 따라 다른 결과가 도출될 수 있음 → 현실적으로 사안의 특성 및 행위의 복합성 등으로 일률적으로 조사 범위를 정하기 어려움
- 종래 적절한 벌점 관리 방식의 미비로 사업자는 의결과정에서도 자신의 벌점 내역을 명확하게 알기 어렵고, 공정위의 입찰참가자격제한 요청 내지 영업정지 요청의 결 시에야 비로소 벌점 부과 내역을 인지하게 되어, 법 위반 사실을 일정한 기준으로 계량화하여 향후 규제당국이 다른 제재 시 참고할 수 있는 정보로 활용하고 수범자인 사업자에 대하여 장래에 일정한 위하 효과를 발생시키고자 한 벌점제도의 본래 취지가 무색하게 된 바 있음



벌점제도 정비 방안

1. 벌점 부과 불확실성 개선

- 그동안 몇 차례 시행령 개정으로 벌점이 지속해서 상향되고 집행이 강화되어 중대한 위반행위(부당한 하도급대금 결정, 부당 감액, 기술자료 제공 요구 후 자기 또는 제3자를 위한 사용, 보복조치 등)가 있는 경우, 단 1차례 위반만으로도 곧바로 입찰참가자격제한 요청이 가능(예컨대 고발 시 벌점 5.1점 부과 등)하고 2차례 고발이 있을 경우 영업정지 요청이 가능한 만큼, 조사단계부터 심사가 신중하게 행해져야 하며, 또한 벌점 내역이 당사자뿐만 아니라 여타의 상습 범위반사업자에 대한 위하 효과 내지 예방 효과를 위하여 신속하게 공개되어야 함



벌점제도 정비 방안

2. 벌점 경감사유 정비

- 벌점의 경감·가중 및 누산기준은 시행령 <별표3> 제3호에서 규정(현행 기준은 발표문 5면 및 프리젠테이션 자료 9면의 표 참조)하고 있는데, '공정위 벌점제도 개선 방안(2018.12.)'에서 발표한 바와 같이 직전 1년간 교육이수, 직전 1년간 우수업체 표창 등은 벌점 경감사유로서 적절하지 못하며, 벌점제도를 유명무실화 시킬 수 있는 여지가 있음
 - * 실제로 2013 ~ 2018. 6까지 벌점 감면으로 입찰참가자격제한 요청 대상을 피해간 업체는 사회건설, 삼부토건, 호반건설 등 총 6개 사업자
- 한편, 상생협력법 제28조의2 제1항은 중소기업부장관이 벌점이 일정 점수 이상인 사업자에 대해 교육명령을 부과하도록 규정하고 있는데, 이와 같은 교육명령 제도는 벌점 경감사유와는 달리 벌점은 부과받았으나 아직 입찰참가자격제한이나 영업정지 요청 기준 누산벌점에는 다다르지 않은 위험군에 속하는 사업자에 대한 하도급 관련 재교육 차원에서 참고할 의미가 있음



벌점제도 정비 방안

2. 벌점 경감사유 정비

- 다만, 공정거래협약 이행평가에 따른 벌점 경감은 '대·중소기업간 공정거래협약 이행평가 등에 관한 기준(하도급분야)'(공정거래위원회예규 제301호)에서 협약의 내용으로서 협약 당사자 간의 법 위반 예방 및 법 준수 노력을 위한 사항이 중요한 부분을 차지하며, 계약체결 및 이행과정에 있어서의 공정성 보장과 수급사업자 보호책 마련이 중시되어 있으므로 벌점제도의 궁극적인 운영 취지 등을 감안할 때, 경감 기준의 하향보다는 최소한 최우수 업체에 한해서는 현행 경감 기준의 유지를 통한 건전한 하도급 문화의 정착을 기대하는 것이 장기적 관점에서 바람직함
 - 2016년 이전에는 최우수의 경우 6점, 우수는 3점, 양호는 2점을 부과하였으나 이후 하향 조정된 후, 3년 남짓 지난 현시점에서 다시 50% 하향 조정하는 것보다는 향후 협약이행평가 기준의 정교화 등으로 최우수 업체의 진정성을 확보하는 것이 타당함
 - 또한 협약이행평가 기준에서 서면계약 내용의 충실성 및 공정성을 위한 사항으로서 표준하도급계약서 사용여부를 고려하고, 하도급 대금 지급의 공정성과 관련하여 현금결제비율 등을 중요한 지표로 삼는 점 등을 볼 때 여타의 경감사유를 아우르는 종합적인 기준으로도 활용할 수 있으므로 공정거래협약 이행평가에 따른 벌점 경감은 긍정적으로 고려할 수 있음

벌점제도 정비 방안

3. 기속행위 → 재량행위로의 접근

- 벌점은 각 시정조치 유형에 따라 즉시 결정되며, 공정위는 입찰참가자격제한 요청 내지 영업정지 요청에 대하여 별도의 판단권이나 재량권을 갖지 못하고, 법 제26조 제2항의 문언상 벌점요건을 충족하면 관계 행정기관의 장에게 요청하여야 함
- 마찬가지로 하도급법 제25조의4 제1항 및 시행령 제15조 제1항에서 정한 요건을 충족한 경우 상습법위반자로서 그 명단을 공표하여야 함 → 다만, 상습법위반자명단 공표의 경우, 법(제25조의4 제1항 단서)에서 이의신청 등 불복절차가 진행 중인 조치는 제외함을 규정하고 있음
- 이와 같이 법에서 규제기관의 재량을 전혀 인정하지 않는 것은 개별 사건에서 특별히 고려할 사항(예컨대, 산업분야에 따라서는 입찰참가자격제한 및 영업정지로 수급사업자가 다른 거래상대방을 찾을 수 없어서 운영 자체가 불가능하게 되는 등, 수급사업자에게 오히려 불합리한 결과를 발생시키는 경우)을 반영하지 못하게 하여 제도의 탄력적 운영에 방해 요인으로 작용할 가능성이 있음



벌점제도 정비 방안

3. 기속행위 → 재량행위로의 접근

- 또한, 산업 분야에 따라서는 입찰참가자격제한이 큰 의미를 갖지 않는 영역이 있으며, 반대로 공공 발주 사업의 비중이 큰 산업에 있어서는 입찰참가자격제한은 사업의 존폐와 직결되는 문제일 수 있음 → 규제당국의 재량이 있는 경우, 반복적인 법위반행위를 억제하는 효과를 가지면서 동시에 산업 분야에 적합한 제재를 고민할 여지가 있음



벌점제도 정비 방안

4. 입법을 통한 명확성 확보

- 벌점의 소멸 관련 규정의 신설**
 - 공정위의 입찰참가자격제한의 요청 또는 영업정지 요청시 기존 누적점수의 소멸에 대하여는 선례가 없으며, 근거 규정도 존재하지 않음 - 그러나 앞으로 입찰참가자격제한 요청이 증가하고, 벌점 관리 방식의 개선으로 누적점수를 공개하여야 하는 상황에서 근거 규정의 마련이 필수적임
 - 소멸 시점을 입찰참가자격제한 요청 시점 또는 실제 입찰참가제한 시점 중 어느 시점으로 정하는가의 문제 → 제도 취지의 고려 및 입찰참가자격제한 요청의 처분성이 확정되지 않아 사실행위로 볼 수 있는 가능성이 열려있는 상태에서는 실제 입찰참가제한이 이루어진 시점에 소멸한다고 보아야 할 것임 (다만, 현재처럼 공정위의 요청이 있더라도 소관부처(기재부, 조달청)가 입찰이력이 없는 회사에 대해서 입찰참가를 제한하지 않는 경우에는 벌점의 소멸 규정이 의미 없음)
 - * 기재부는 최근(2019.5) 입찰 이력이 없는 경우에도 입찰참가 제한을 할 수 있도록 하는 내용으로 국가계약법 시행령 개정안을 마련해 입법예고 함



벌점제도 정비 방안

4. 입법을 통한 명확성 확보

- 소멸 벌점의 범위: 해당 제재에 해당하는 누산점수(예컨대, 입찰참가자격제한시 5점)가 소멸하는 것으로 보는 것이 해당 사업자 누적벌점 총계의 소멸보다 타당할 것으로 판단됨
- 입찰참가제한으로 벌점(5점)이 소멸되는 경우, 누적적으로 벌점이 부과된 상황에서는 벌점의 소멸로 인하여 불가피하게 영업정지 요청(10점)이 이루어지기 어렵겠지만, 사안에 따라 영업정지 요청이 단번에 가능한 경우도 나타날 수 있으므로(이 경우 입찰참가자격제한 + 영업정지 요청 가능) 벌점 소멸로 인해 영업정지 요청이 사문화되는 문제에 봉착한다고 단정하기 어려움
- 이의신청 등 불복절차가 진행 중인 조치에 대한 벌점합산 여부**
 - 상습법위반사업자 명단 공표의 경우, 법에서 이의신청 등 불복절차가 진행 중인 조치에 대해서는 벌점합산 시 제외하도록 하는 규정(법 제25조의4 제1항 단서)이 있으나 입찰참가자격제한 요청 및 영업정지 요청 관련 규정에서는 이에 대한 언급이 없음 → 법령 개정을 통하여 관련 내용의 흠결을 보완해야 함



벌점제도 정비 방안

4. 입법을 통한 명확성 확보

- 다만, 앞으로 공정위 벌점제도 운영이 강화될 경우, 불복절차가 진행 중인 조치에 대해서는 벌점합산 시 제외하는 규정의 마련 여부와 관련 없이도 입찰참가자격제한 요청 내지 영업정지 요청의 대상이 된 사업자는 대부분 원래의 위반행위의 적법성을 다투거나 입찰참가자격제한 등에 대한 집행정지를 법원에 요청하게 될 것임
→ 이 과정에서 같은 법 위반 사업자라도 대기업이 아닌 중·소규모의 사업자는 불복의 소를 제기할 여력이 부족할 가능성이 있음



하도급법 위반 벌점제 정비를 위한
정책 토론회

토 론

하도급법 위반에 따른 입찰참가자격제한제도 운영 현황

성경제 공정거래위원회 기업거래정책과장

하도급법 위반에 따른 입찰참가자격제한제도 운영 현황

성경제 (공정거래위원회 기업거래정책과장)

□ 개요

- 하도급 거래 위반에 따른 벌점이 5점을 초과하는 부정당업자에 대해 공정위는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격제한을 요청하고, 벌점이 10점 초과 시에는 건설산업기본법에 따른 영업정지를 각각 관계 행정기관의 장에게 요청
 - 공정위로부터 입찰참가자격제한 등의 요청을 받은 관계 행정기관에서는 해당 부정당업자에 대해 입찰참가자격제한 등 관련 처분을 이행
- * 관련 규정 : 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 ‘하도급법’) 제26조(관계 행정기관의 장의 협조) 및 동법 시행령 제17조(벌점 부과기준 등), 별표3

□ 제도 개선 추진 경과

- 2013년 11월 27일 : 입찰참가자격제한 벌점 기준 강화를 위한 하도급법 시행령 제17조의 누산벌점 점수 기준 개정 (2014. 11. 29. 시행)
 - 입찰참가자격제한 요청 대상의 기준이 되는 누산벌점 점수 기준 하향* 조정
- * (입찰참가자격제한) : (기존) 10점 → (개선) 5점
(영업정지) : (기존) 15점 → (개선) 10점
- 2016년 12월 27일 : 하도급법 시행령 [별표 3]의 누산벌점 산정 방법 개정 (2016. 12. 27. 시행)
 - 법 위반 누산점수의 기산점을 신고 접수일 등에서 시정조치일로 변경

※ 2016년 12월 27일 하도급법 시행령 개정 사항(입찰참가자격제한 요청 등 관련)
 - 누산점수의 정의 개정으로 입찰참가자격제한(영업정지) 요청의 기준일 변경

기존	개정
신고 사건의 경우 신고 접수일, 직권조사의 경우 직권 조사 계획 발표일 또는 조사공문 발송일 중 뒤의 날부터 역산	입찰참가자격제한(영업정지)에 대해서는 공정위의 시정 조치일로부터 역산

- 2019년 9월 17일 : 입찰참가자격제한 대상 명확화를 위한 국가계약법 시행령 개정
 - 하도급법 위반업체에 대한 공정위의 입찰참가자격제한 요청 건에 대해서는 국가계약의 당사자가 아닌 경우에도 즉시 제재가 가능하도록 개선

□ 운영 현황

- 공정위는 2019년 8월 누적 기준, 총 12개* 업체를 입찰참가자격제한 등의 요청 대상으로 의결하고, 이 중 10개** 업체에 대해 관계 행정기관에게 입찰참가자격제한 등의 요청을 하였고
 - 현재 추가적으로 11개 업체에 대해 벌점 경감 사유 확인 등 입찰참가자격제한 대상 여부에 대한 검토를 진행 중임
 - * (입찰참가자격제한) 포스코ICT 등 12개사, (영업정지) 한일중공업(주) 및 한화시스템(주) 2개사
 - ** 공정위의 입찰참가자격제한 요청 결정 이후 관계 행정기관에게 요청 전 단계에서 법원에서 집행정지된 GS건설(주)와 현재 관계 행정기관 요청 전에 국가기관 등과의 계약 이력을 확인 중인 한화시스템(주) 제외
- 이 같은 공정위 입찰참가자격제한 요청에 대해 조달청, 국토부 등 관계 행정기관에서 (주)포스코아이씨티, (주)동일, (주)시큐아이, 화산건설(주), 삼강엠앤티(주)에 대해 각각 6개월의 입찰참가자격제한 처분을 하였음
- 한편, 삼강엠앤티(주), GS건설(주), 한화시스템(주)에서는 공정위의 입찰참가자격제한 요청 의결에 대한 취소소송을 제기하였고, (주)시큐아이, 삼강엠앤티(주)는 공정위의 요청에 따라 조달청이 이행한 입찰참가자격제한 처분에 대한 취소소송을 제기하였음
 - 현재, 삼강엠앤티(주), GS건설(주), (주)시큐아이의 경우 공정위의 입찰참가자격제한 요청 결정 또는 조달청의 제한 처분에 대해 법원에서 원안소송의 판결 이후까지 집행 정지가 인용된 상황임
 - * 대우조선해양(주)는 공정위가 입찰참가자격제한 대상으로 의결 및 요청한 사항이 아직 없고 검토 중인 단계이나, 벌점 부과와 원인이 된 사건의 취소소송을 제기하는 과정에서 입찰참가자격제한 요청 등에 대한 집행정지(2019. 5. 2.)도 사전적으로 인용된 상황임

〈 관계 행정기관에 입찰참가자격제한을 요청한 업체 현황 〉

(2019년 8월 말 기준, 누적)

연번	사업자명	누산점수	위반 내용
1	(주)포스코아이씨티	6	• 부당한 하도급대금 결정, 부당특약, 대금 미지급, 지연이자 미지급
2	강림인슈(주)	6	• 대금 지연 지급, 부당특약, 서면 미발급, 대금 미지급, 지연이자 미지급
3	(주)동일	7	• 부당특약, 서면 미발급, 지연이자 미지급, 대금 지급 보증 불이행, 대금 미지급, 부당위탁 취소
4	(주)시큐아이	7	• 부당특약, 지연이자 미지급, 서면 미발급
5	(주)농협정보시스템	6.5	• 부당특약, 서면 미발급, 지연이자 미지급
6	(주)세진중공업	7.5	• 대금 미지급, 서면 미발급, 지연이자 미지급
7	화산건설(주)	8.25	• 서면 미발급, 대금 미지급, 선금금 미지급
8	한일중공업(주)	11.25	• 지연이자 미지급, 대금 미지급, 서면 미발급
9	(주)신한코리아	8.75	• 어음할인료 및 어음대체결제수수료 미지급, 서면 미발급, 감액 금지 의무 위반
10	삼강엠앤티(주)	7.75	• 대금 미지급, 부당한 하도급대금 결정, 감액 금지 의무 위반, 서면 미발급, 어음대체결제수수료 미지급

하도급법 위반 벌점제 정비를 위한
정책 토론회

토 론

토론문

최전남 중소기업중앙회 공정경제위원회 위원장

토론문

최전남 (중소기업중앙회 공정경제위원회 위원장)

□ 별점제도 개선 방안 발표에 대한 중소기업계 의견

- 별점제도 개선을 통해 ‘하도급법’의 역지력을 제고하여 하도급거래관계에서의 불공정거래 관행을 근절하기 위한 발제자의 방안 제시에 적극 공감합니다. 별점을 부과하는 공정위도, 별점을 부과받는 기업도 별점 부과 여부와 부과 사유를 언제든지 파악하여 명확하고 효율적으로 관리할 수 있어야 합니다.

기업들이 현재 자신들의 별점 수준과 부과 사유를 명확히 알고 있어야‘ 추후 별점을 추가로 부과받으면 안 된다’라는 경각심을 갖고, 별점을 부여받은 행위는 반복하지 말아야겠다는 위기의식을 가질 수 있을 것입니다.

- 별점 경감 사유 정비를 통해 제도의 목적을 명확히 할 필요성도 존재합니다. 발제자께서도 언급한 바와 같이 교육 이수, 표창 등의 부분은 사실상 불공정행위 억제에 도움이 되지 못하고 있어 삭제하는 것이 바람직하다고 여겨집니다. 더불어 장기적인 관점에서 건전한 공정거래문화 정착을 위해 현행 기준 유지 및 인센티브 부여 방안에 대해서는 고려해 볼 필요가 있습니다.

- 별점 소멸, 불복절차 진행 규정이 미비한 부분에 대해 규정을 명확화 함으로써 예측 가능성을 확보할 필요성에 대해서도 공감합니다. 모든 제도가 그렇지만, 특히 공정거래 관련 분야에서의 제도 확산을 위해서는 미세한 부분까지 규정화하고 명문화를 해야 할 필요가 있습니다.

원활한 기업의 경영 활동을 위해서는 기업 활동을 위축시키거나 경영에 위협이 될 요소가 무엇인지 명확히 파악하고 있어야 하므로, 별점 관련 규정이 미비한 부분은 시급히 보완이 이루어져야 합니다.

- 다만, 별점으로 인한 제한조치를 기속행위에서 재량행위로 변경을 고려하는 것은 신중히 검토해야 할 필요가 있습니다. 법 위반 사업자에 대한 입찰참가제한 및 영업정지는 매우 효과적인 불공정거래행위 방지 수단이며, 지속적인 제도의 효과가 나타나기 위해서는 현재와 같이 기속행위로 규정되어 있어야 합니다.

재량으로 판단 시에 제한조치가 이루어지지 않을 경우 등 제도의 실효성이 떨어질 우려가 있으며, 같은 벌점이라 하더라도 제한조치 시행 여부에 따른 형평성 문제가 제기될 가능성이 높습니다.

더불어 재량행위로 변경시 사유 발생 시마다 제한조치 시행 여부에 대한 공정위의 검토가 필요하여 행정력 낭비 문제도 발생할 것으로 우려됩니다.

- 추가로 하도급 벌점 경감 기준 개선안 중에서 표준계약서 사용시 경감점수와 관련하여 의견을 말씀드리겠습니다.

하도급자의 거래상 지위는 원사업자와 하도급자간의 수직적 종속관계로 갑을관계의 열등한 위치에 있고, 표준계약서는 열위에 있는 하도급업체가 불이익을 당하지 않도록 기본적인 거래 조건들을 현행법에 따라 공정하게 만들어놓은 것으로, 원·하도급의 계약 당사자는 표준계약서의 틀을 유지하는 범위 내에서 필요에 따라 내용을 추가·삭제할 수도 있습니다.

일반적으로 표준계약서 내용은 현행법을 준수하는 내용들로 구성되어 있어서 원·하도급 계약 당사자는 그 내용을 수정하는 것이 부담되어 그대로 사용하는 경우가 많습니다. 다만, 내용을 추가하고자 할 때에는 통상적으로 계약서와는 별도 특약사항들을 작성하여 계약서에 첨부하는 방법을 많이 활용하고 있는 실정입니다.

원도급자가 표준하도급계약서를 사용하지 않고 직접 작성한 계약서를 사용할 경우에는 계약 내용에 표준계약서 내용을 모두 다 담기에는 어려움이 있으며, 건설공사 수행에 여념이 없고 약자의 위치에 있는 하도급자는 계약서의 내용 중에서 불법적인 요소를 걸러내기가 힘들기 때문에 계약서의 구성 내용은 불법적인 사항들이 다분히 포함될 소지가 있습니다.

공정위에서는 ‘하도급법’ 제3조의2에 의거하여 원사업자와 수급사업자간의 상호 대등한 입장에서 권리와 의무를 정하는 목적으로 표준하도급계약서를 제정하여 사용을 권장하고 있으나, 권장 사항이기 때문에 사용하지 않는다고 하여 처벌하지는 않습니다.

* 하도급법 제3조의2(표준하도급계약서의 작성 및 사용) 공정거래위원회는 이 법의 적용 대상이 되는 사업자 또는 사업자단체에 표준하도급계약서의 작성 및 사용을 권장할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 조사에 의하면 표준하도급계약서를 사용하는 경우는 저조하지만 절반을 조금 넘는 61%인 것은 표준계약서를 사용하면 하도급법 위반 누산점수에서 2점을 경감해주는 혜택을 주기 때문이 아닌가 사료됩니다.

* 하도급계약 체결시 사용하는 계약서 서식(전문건설협회, 2018년 전문건설업 실태 분석보고서)
 - 공정위 표준하도급계약서(61%), 원도급자 자체 계약서(26%), 공정위 표준하도급계약서 변형서식(12%), 구두계약 및 계약서 미교부(0.1%)

따라서 갑을관계의 관행과 불공정한 거래 행위를 조속히 근절하고 공정한 경제 발전을 위해서는 표준계약서 사용을 활성화시켜야 할 필요성이 있으며, 표준계약서 사용시 경감점수를 2점에서 1점으로 축소하기보다는 3점으로 상향시켜야 한다고 건의드립니다.

□ 공정경제 구축 위해 정부에서 지속 노력해주실 것을 요청

- 지난 9일 조성욱 신임 공정거래위원장이 오셔서 중소기업계에서는 기대도 많고 요청 사항도 많은 상황입니다. 갑을관계에서 발생하는 불공정행위를 철저히 감시하고, 제재 및 일감 몰아주기 관행 개선을 통한 중소기업의 성장 기회 부여 의지를 표명하셨기 때문입니다.

과거보다 불공정거래 관행이 줄어들고 상생협력문화가 조금씩 정착이 되고 있긴 하나, 여전히 중소기업 경영 현장에서는 불합리한 갑을관계로 경영에 애로를 느끼는 기업들이 많이 있습니다. 부당한 납품단가 결정 및 인하, 기술탈취, 전속거래 등 해결해야 될 과제들이 산적해 있어 지속적인 제도 개선이 필요한 상황입니다.

오늘 김병욱 의원님과 공정거래위원장을 모시고 별점제도에 대해 의미 있는 토론회가 개최된 것처럼, 앞으로도 불공정거래 개선을 위해 국회와 정부에서 지속적으로 관심을 가져주시고 적극적으로 제도를 개선해 주시길 기대하겠습니다. 감사합니다.

하도금법 위반 벌점제 정비를 위한
정책 토론회

토 론

토론문

이재식 대한건설협회 건설진흥실장

토론문

이재식 (대한건설협회 건설진흥실장)

1. 서언

- 하도급법 벌점 경감제도 정비시 고려되어야 할 요소는 다음과 같음

① 하도급 벌점제도는 본질적으로 이중적 제재

- 하도급 벌점제도는 하도급법 위반으로 하도급법에 의해 이미 처벌(제재)받은 행위에 대해 누적벌점을 기준으로 국가계약법 또는 지방계약법에 따라 다시 처벌토록 하는 추가적이고 중복적인 제재라는 사실을 고려해야 함

② 하도급 벌점으로 받게 되는 ‘입찰참가자격제한’이나 ‘영업정지’가 갖고 있는 제재의 치명적 심각성

- 국내 입찰참가자격제한제도는 외국과는 달리 모든 공공발주기관의 공사 입찰 참여가 불가능하여 수주산업의 경우 기업의 존폐 위기를 초래할 수 있으며

※ 미국, 영국, 독일, 일본 등의 경우, 입찰참가제한은 개별 발주기관에만 적용

- 법인 단위로 처분이 내려지기 때문에 만일 IT 분야의 하도급법 위반으로 누산벌점이 5점을 초과한 경우에도 이와 관련 없는 다른 사업 분야에서 입찰 참여가 불가능하게 되는 치명적 심각성이 있음

③ 하도급 벌점 경감제도는 현행 제재와 처벌 중심의 하도급법 체계에서 존재하는 유일한 자율참여제도(인센티브제도)

- 경감 사유를 급격하게 축소하여 유명무실화하기 보다는 문제점을 보완하고 실효성을 제고하는 방향으로 개선될 필요성이 있음

2. 벌점제도 정비 방안

(1) 벌점 경감 사유 관련

- 하도급 벌점제도의 실효성 제고를 위해 경감 사유를 대폭 축소하는 계획 발표(공정위, 2018. 12. 18.)

〈공정위 하도급 벌점 경감 개선 계획(안)〉

경감 사유		경감점수	
		현행	개선안
표준계약서 사용		2점	1점
하도급법에 관한 교육 이수	대표이사 이수	0.5점	삭제
	담당임원 이수	0.25점	
공정거래위원장 또는 관계 행정기관장이 수여하는 표창 수상		2점	삭제
하도급대금 현금결제비율	80% 이상 100% 미만	0.5점	삭제
	100%	1점	0.5점
하도급업체를 선정할 때 전자입찰비율 80% 이상		0.5점	삭제
공정거래협약 이행 평가 결과	최우수업체	3점	2점
	우수업체	2점	1.5점
	양호업체	1점	현행 유지
발주자가 하도급업체에게 대금을 직접 지급하는 경우	원사업자·발주자·하도급업체간 직불 합의	0.5점	0.25점
	원사업자가 하도급대금지급관리시스템 활용	0.5점	0.25점

- 최근 하도급 벌점제도가 지속적으로 강화되어 왔음에도 불구하고 여기에 벌점 경감 사유를 추가적으로 대폭 축소하는 것은 가혹한 측면이 있음

최근 하도급 벌점제 강화 현황

- ❖ (2016년 12월) 행정제재 요청 기준 하향
 - 부정당업자 제재 : 10점 초과→5점 초과 / 영업정지 : 15점 초과→10점 초과
- ❖ (2018년 10월) 한 번의 법 위반만으로도 부정당업자 제재처분(원스트라이크아웃제)하도록 하는 위반 유형* 확대
 - * 보복조치 금지, 부당하도급대금 감액·결정 금지, 기술유용 금지

- 따라서 경감 사유의 축소보다는 벌점경감제도가 **합목적적으로 조정·개선**되는 것이 바람직하다고 판단

① 교육 : 항목은 유지하되 인정 요건을 강화

- 하도급 관련 교육의 경감점수 폐지보다는 교육이 하도급법 준수 및 상생협력 증진에 기여하는 긍정적 효과를 고려하고 인정 요건을 강화하는 방향으로 개선 필요

- 교육 인정 요건을 강화*하여 ① 교육 이수 시간을 현행 3시간 이상에서 6시간 이상으로 강화하고 ② 이수 후 1년 이내에 교육받은 내용에 대한 하도급 법령 위반 사항이 없을 때 별점을 경감하는 방안으로 실효성 있게 보완

* 교육 이수 시간 : 3시간 이상→6시간 이상, 교육 이수 후 1년 이내에 하도급법령 위반 사실이 없을 때

- 한편, 일정 별점을 받은 사업자에 대해서는 **교육명령제도***를 도입하여 **교육 참여 후 1년 이내 하도급법 위반 사항이 없을 때 별점 경감**

* 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(제27조 제5항)은 별점이 누적되어 입찰참가자격제한 처분 등을 받을 가능성이 있는 기업에 대해 교육명령을 부과하고 교육명령 이행시 0.5점(대표자 교육), 0.25점(임원 교육)의 별점 경감

② 표창 : 폐지보다는 수급사업자 보호의 실질적 기여자로 한정하여 경감

- 공정거래위원장, 관계 행정기관장의 수상 대상자로 선정된 자의 공적조서 등을 심사하여 실질적으로 수급사업자 보호에 기여한 수상자에 한하여 별점 경감

③ ‘표준하도급계약서 사용’, ‘현금결제비율 상향’, ‘전자입찰에 의한 하도급업체 선정’, ‘발주자의 하도급대금 직접 지급’ 등의 경감 조건을 지나치게 강화하거나 경감 사유에서 제외하는 것은 하도급거래 조건을 개선하는 데 오히려 부정적인 영향을 끼치게 될 것임

(2) 입찰참가자격제한 등의 요청의 ‘기속행위→재량행위’ 관련

- 입찰참가자격제한이 산업 분야에 따라서는 큰 의미를 갖지 않는 영역이 있고, 반대로 공공발주 비중이 큰 산업(건설업)에 있어서는 사업의 존폐와 직결되는 문제라는 인식에 공감함
- 규제 당국의 재량이 있는 경우, 반복적인 법 위반 행위를 억제하는 효과를 가지면서 동시에 산업 분야에 적합한 제재를 고민할 필요가 있음

(3) 별점 소멸 관련

- 입찰참가자격제한 처분이 있는 경우에는 별점 소멸이 바람직함
- 입찰참가자격제한으로 별점(5점)이 소멸되는 경우, 누적적으로 별점이 부과된 상황에서는 별점의 소멸로 인하여 불가피하게 영업정지 요청(10점)이 이루어지기 어렵겠지만, 사안에 따라 영업정지 요청이 단번에 가능한 경우도 나타날 수 있어 영업정지 요청이 사문화된다고 단정하기 어려움

(4) 이의신청 등 불복절차 중인 조치에 대한 벌점 합산 여부

- 상습법위반사업자 공표는 사업자의 법 위반 확정 행위를 기준으로 공표하도록 규정*
 - * 하도급법 제25조의 4 제1항 단서 : “다만, 이의신청 등 불복절차가 진행 중인 조치는 제외한다.”
 - 따라서 이의신청 등 불복절차가 진행 중인 사건의 벌점 합산 대상 포함 여부에 대해서는 상습법위반사업자 공표제도와 형평성 있게 할 필요가 있으며
 - 형벌의 무죄추정원칙 등에 반하는 측면이 있으므로 벌점 부과 대상에서 제외하는 것이 바람직함

3. 결론

- 기업 규제 및 제재 강화보다 구체적 상황에 따라 탄력적 행정을 도모하고 원사업자의 자율협력을 유도하는 유인 정책(인센티브)의 적극 실시가 필요
 - 원사업자의 자율참여를 유도하여 기업경영 의지를 제고하고, 원사업자와 수급사업자가 상생하는 하도급 환경 조성 필요

하도금법 위반 벌점제 정비를 위한
정책 토론회

토 론

‘하도금법 위반 벌점제도 개선 방안’에 대한 토론문

이승민 법무법인 율촌 변호사

'하도급법 위반 벌점제도 개선 방안'에 대한 토론문

이승민 (법무법인 율촌 변호사)

1. 우선, 하도급법 개선을 위해 많은 전문가들이 모인 뜻 깊은 자리에 초대해 주셔서 깊이 감사드립니다. 또한, 발표자의 옥고에는 현행 하도급법상 벌점제도의 내용, 현황, 문제점 및 개선 방안이 잘 정리되어 있어 좋은 공부가 되었습니다. 발표자께도 감사의 말씀을 전합니다.

발표자께서 이미 충분히 많은 개선 방안들을 제시해 주셨고, 벌점 부과의 불확실성을 개선해야 한다는 점이나, 공정위의 입찰참가자격제한 및 영업정지 요청이 기속행위가 아닌 재량행위로 변경되어야 한다는 점, 입법을 통해 법의 명확성을 확보해야 한다는 점에 대해 깊이 공감합니다. 다만, 그간 하도급법 관련 실무를 하는 입장에서 느꼈던 것들을 중심으로 몇 가지 언급하고자 합니다. 부족한 지식으로 인해 고담준론에 이르지 못하더라도 너그러이 양해해 주실 것으로 믿습니다.

2. 저는 근본적으로 하도급법 위반 사업자에 대해 공공발주에 대한 입찰참가자격제한을 해야 하는 당위성에 대해 다소의 의문을 가지고 있습니다. 제재는 행위와 연관성이 있어야 하는데, 하도급법 위반에는 여러 다양한 유형이 있음에도 불구하고 그 유형을 가리지 않고 몇 차례 하도급법 위반이 적발되지만 하면 공공계약에 참여조차 할 수 없게 해야 하는 것인지에 대한 고민이 필요할 것 같습니다. 하도급법 위반은 사인 간의 거래에서 발생하는 문제인데, 이것이 국가와 사인 간의 관계인 공공조달에 영향을 미치기 위해서는 이를 정당화할 수 있는 연결고리가 필요합니다. 또한, 발표자께서도 지적하신 것처럼, 공공발주를 중심으로 사업을 하는지 여부에 따라 제재의 효과가 과중할 수도 있고 전혀 없을 수도 있으므로 제도의 실효성 측면에서도 재고가 필요합니다.

또한, 하도급법 위반이 왜 건설산업기본법의 영업정지로 연결되어야 하는 것인지도 의문입니다. 영업정지·취소는 수익적 행정행위의 제한·철회이므로 해당 수익적 행정행위의 근거법률(영업법 또는 사업법)에 대한 위반 행위로 인하여 그러한 수익적 행정행위의 효력을 인정할 근거가 소멸하거나 약해졌을 때 부과하는 제재입니다. 그러므로 수익적 행정행위, 즉 인·허가의 직접적인 근거법률이 아닌 하도급법과 같은 다른 법률의 위반을 이유로 해당 인·허가를 제한하기 위해서는 이를 정당화할 정도의 강한 공익이 인정되어야 합니다. 관허사업의 제한도 아닌 아예 영업 자체를 정지하도록 하는 경우, 이러한 공익이 인정되지 않는다면 이는 부당결부가 될 수 있습니다. 그런데 현행 하도급법상 벌점제도가 과연 이와 같은 점들에 대해 면밀히 고려하고 있는 것인지 의문스럽습니다.

3. 제도적인 측면에서 또 하나 제가 우려하는 부분은 상생협력법과의 관계입니다. 제가 최근에 관련 논문('하도급법상 벌점제도의 문제점', 법조 제68권 제3호, 2019. 6. 28.)에서도 지적한 바 있는데,

중소벤처기업부 소관 법률인 상생협력법과 공정거래위원회 소관 법률인 하도급법은 위·수탁거래 측면에서 많은 부분이 중복되어 있습니다. 그러다 보니 두 법률의 관계가 문제되는데, 하도급법 제34조에서 상생협력법이 하도급법에 어긋나는 경우에는 하도급법에 따르도록 규정하고 있는 이상, 하도급법 적용 대상인 하도급거래에 대해서는 상생협력법 적용이 배제되어야 한다고 봅니다. 그런데 현실에서는 하도급법 제22조 제4항의 처분시효(신고일 또는 조사 개시일로부터 3년)가 도과한 경우, 수탁사업자가 중소기업부에 분쟁 조정을 신청하는 경우가 있는 것 같습니다. 이러한 분쟁 조정을 허용할 경우 하도급법의 처분시효 규정은 의미를 상실하게 됩니다. 그러므로 이러한 경우에는 중소기업부의 권한이 없다는 점을 법률로 명확히 하거나, 아니면 정부 차원에서 일정한 지침을 정할 필요가 있다는 생각입니다. 이 외에도 공정거래위원회에서 고발을 면제해 준 사안에 대해서는 중소기업부에서 상생협력법을 근거로 고발을 하지 못하도록 하는 방안도 필요하다고 봅니다.

4. 국가경제의 공공조달에 대한 의존도는 높아지고 있으며, 이는 세계적인 추세인 것으로 보입니다. 이러한 상황에서 입찰참가자격제한은 중소·중견기업에는 존립 자체에 치명적인 타격이 될 수 있고, 대기업의 경우에도 특정 시장에서 퇴출되거나 선주주자의 자리를 내어 주어야 하는 위기를 맞을 수도 있습니다. 이러한 상황이 글로벌 경쟁에 상당한 악영향을 줄 수도 있습니다. 이는 강학상 ‘변형과징금’ 제도가 필요한 전형적인 상황이며, 따라서 입찰참가자격제한에 갈음하는 과징금제도가 적극적으로 활용될 필요가 있습니다. 특히, 공공기관운영법에 이를 명시하여 논란의 소지를 없애야 할 것입니다.

이러한 변형과징금을 통해 개별 사안에 따라 나타나는 현실적인 불합리를 해소할 수 있다면, 그 이후에 비로소 하도급 벌점 경감 사유를 축소하는 것에 대한 논의가 가능하지 않을까 싶습니다. 발표자께서는 교육 이수나 우수업체 표창 등은 벌점 경감 사유로 적절하지 못하다고 지적하셨는데, 물론 제도의 실효성 측면에서 이를 지적하시는 것은 이해가 되지만, 그렇다고 하더라도 현재와 같이 무거운 제재를 지속적으로 부과하는 상황에서 경감 사유마저 축소될 경우, 많은 기업들이 막다른 길에 내몰리지 않을까 하는 걱정을 떨치기 어렵습니다.

5. 이 밖에 세부적인 쟁점들에 대해서는 일일이 말씀드리지 않겠습니다만, 회사 분할의 사례에 대해서만 잠깐 언급하고자 합니다. 발표자께서 발제문 4쪽 각주 5)에서 지적하고 계신 한화에스앤씨(주)의 사례인데, 공정거래위원회는 한화에스앤씨(주)가 하도급법 위반 사업 부문을 이전 받았기 때문에 하도급법상 책임이 승계되어 벌점이 적용된다고 판단하였지만, 공정거래법 제55조의3과 같은 명문규정이 없는 상황에서 위와 같은 책임 및 벌점의 승계를 긍정하는 것이 과연 대법원 판례(지게차 제조 3개 사업자의 부당한 공동행위에 대한 대법원 2007. 12. 29. 선고 2006두18928 판결 및 그 이후의 대법원 2009. 6. 25. 선고 2008두17035 판결, 2011. 5. 26. 선고 2008두18335 판결 등)에 부합하는 것인지 의문입니다.

법률에 책임의 승계를 인정하는 명문규정이 없는 경우에는 회사 분할과 같은 포괄승계가 있는 경우에도 그러한 책임의 승계를 쉽게 인정하기 어렵습니다. 이는 이론적으로도 상당히 복잡한 문제인데, 사건으로는 행정제재의 성격을 지닌 하도급법상 벌점의 승계를 긍정하기 위해서는 죄형법정주의에 준하는 제재법정주의, 나아가 법률유보원칙의 관점에서 법률의 명문규정이 있는 경우에 한해야 한다는 생각입니다. 주지하다시피, 사법상 권리·의무와 달리 형사책임은 일신전속적인 것이어서 그 성질상 이전이 허용되지 않기 때문에, 분할 전 기존회사의 형사책임은 신설회사에 승계되지 않는다는 것이 대법원의 확립된 입장이며(대법원 2007. 8. 23. 선고 2005도4471 판결, 2015. 12. 24. 선고 2015도13946 판결), 이러한 형사법적 원리는 행정제재의 경우에도 준용 내지 유추적용될 수 있다는 생각입니다.

6. 마지막으로 말씀 드리고자 하는 점은 제도 운영상의 탄력성입니다. 공정거래위원회는 하도급법 위반에 대해 엄벌 위주의 정책을 강화하고 있고, 과징금 부과나 고발 사례도 급증하고 있습니다. 게다가 현행 하도급법상 벌점의 경우, 하도급법 위반 행위가 여러 건 있을 경우 상상적 경합 규정이 없어 그대로 누적되어 계산되기 때문에, 공정거래위원회로부터 단 한 번 적발을 받은 경우에도 입찰참가자격제한 대상이 될 수 있습니다. 사건으로는 상상적 경합을 인정하는 규정이 필요하다고 봅니다만, 그에 앞서 공정거래위원회가 하도급법 집행을 함에 있어 입찰참가자격제한이나 영업정지까지도 중첩적으로 부과될 수 있다는 점에 대해 충분히 고려하여 심의·의결을 하면 좋겠다는 바람입니다.

하도급법 위반 벌점제 정비를 위한
정책 토론회

토 론

**하도급법상 벌점제도의 법적
정비 방안에 대한 토론편**
- 전문건설업계 의견 -

이건영 대한전문건설협회 경영정책본부장

하도급법상 벌점제도의 법적 정비 방안에 대한 토론편

- 전문건설업계 의견 -

이건영 (대한전문건설협회 경영정책본부장)

1. 논의 배경 및 현황

- 지난해 국회(정무위, 공정위 국정감사)에서는 하도급 벌점 관리 시스템 개편, 벌점 감면제도의 실효성 제고를 요구하였고, 감사원은 관련 규정을 구체화하고 일관성 있게 집행하는 방안을 마련하도록 권고
- 이에, 공정위는 ‘공공입찰참가제한 및 영업정지제도 실효성 제고 방안’*을 발표(2018. 12. 18.) 하고 올해 시행령 개정 준비

* (주요 내용) 12개 벌점 경감 사유 중 5개 삭제, 6개는 경감점수 축소, 벌점 관리 방식 개선 등

경감 요건		경감점수	
		현행	방안
표준계약서 사용		2	1
공정위가 인정하는 기관에서 하도급법 특별교육 이수	대표이사	0.5	삭제
	담당임원	0.25	
공정거래위원장, 관계 행정기관장이 수여하는 표창 수상		2	삭제
하도급대금 현금결제비율	80% 이상 100% 미만	0.5	삭제
	100%	1	0.5
하도급업체를 선정시 전자입찰비율 80% 이상		0.5	삭제
공정거래협약 이행 평가 결과	최우수	3	2
	우수	2	1.5
	양호	1	현행
발주자가 하도급업체에게 대금을 직접 지급(직불)	원사업자·발주자·하도급업체간 직불 합의	0.5	0.25
	원사업자가 하도급대금지급관리시스템 활용	0.5	0.25

- 한편, 벌점 누산에 따른 입찰참가제한요청제도는 다양한 벌점 경감 규정 등으로 실효적 작동이 미비하였으나 지난해부터 가동되기 시작

※ (기준) 영업정지 요청 기준 10점, 입찰참가자격제한 요청 기준 5점 초과

⇒ 사례(입찰참가제한 요청)

- 2018년 2월 : (주)포스코아이씨티, 강림인슈(주), (주)동일
- 2019년 3월 : 한일중공업(주), 화산건설(주), (주)시큐아이, (주)농협정보시스템, (주)세진중공업, 삼강엠앤티(주), (주)신한코리아
- 2019년 4월 : 지에스건설(주)

⇒ 사례(영업정지 처분 요청) : 한일중공업(주)

- 공정위가 지난해 5월 P종합건설업체(포스코ICT) 등 2개 업체를 하도급법 위반 벌점 누적에 따른 공공입찰참가제한조치를 조달청에 요청하였으나, 조달청은 국가계약법 시행령을 근거*로 들어 제한을 하지 않는 등 벌점 누산제도의 유명무실함에 대한 언론의 문제 제기도 있었음

* 시행령 제76조 2항을 보면 입찰참가자격제한 대상을 '계약상대자, 입찰자 또는 전자조달시스템으로 견적서를 제출하는 자 중 부정당업자'로 규정, 실제 당시 시점으로 입찰 이력이 없던 포스코ICT는 올해 1월 154억 원에 달하는 용역을 따냄

- 따라서 하도급법상 벌점제도를 통해 '경제적 약자 보호를 통한 공정거래문화 정착'이라는 취지를 구현하기 위해서는

- 상습적·악의적 원사업자에 대한 입찰참가자격 제한, 영업정지 등 벌점누산제도를 실효적으로 작동시킬 수 있는 제도의 개선과 함께
- 수급사업자의 피해 구제, 불공정행위 예방 활동 등 공생·상생에 꾸준히 노력하는 원사업자에 대한 벌점 경감 기준은 다양화·현실화하여 자발적 개선을 유도할 필요

2. 개선 방안 : 요지

① 벌점 누산제 실효성 제고를 위한 제도 개선

- 가속행위를 유지하되, 불합리한 결과가 현저하게 예상되는 경우에 한해 재량권의 제한적(예외적) 인정
- 상습하도급법위반업체의 공공입찰 참여를 제한하는 제도의 실효성 제고를 위해 조속한 관련법령(지방계약법) 개정 및 지자체·공공기관의 적극적인 협조와 노력이 필요
※ 국가계약법 시행령 일부개정(안) 개정·시행(9. 17.)

② 벌점경감제도 개선 및 신설항목 추가

- 수급사업자에게 실효적 혜택이 없이 경감의 수단만으로 이용될 소지가 있는 항목은 삭제 필요(공정위 취지 공감)
 - 다만, '하도급거래 우수업체 표창 수상' 항목은 소관부처별 기준에 따라 선정되는 만큼 존치하되 경감점수를 축소(2점→1점)
 - 또한, 하도급법 특별교육 이수 항목도 존치하되, 세밀하게 요건을 강화하여 효과를 극대화하는 방안으로 검토할 필요

- 표준하도급계약을 사용하면서 수급사업자의 피해 구제 및 원사업자의 자발적 개선을 유도할 수 있는 경감항목 신설 제안
- 〈제안 1〉 하도급 A업체와의 불공정행위로 벌점을 부과 받고, 향후 A업체와 새로운 하도급계약을 체결한 경우 경감
- 〈제안 2〉 하도급계약시 지체상금율을 국가계약법 및 건산법의 원사업자 기준(0.5/1,000) 이하로 설정한 경우
- 〈제안 3〉 하도급계약시 하자담보책임기간 및 보증금율을 건산법, 국가계약법 기준 이하로 설정한 경우
- 〈제안 4〉 고용·산재보험, 퇴직공제부금 등 원사업자의 직접 신고·납부 의무를 철저히 이행하여 수급사업자의 경영·행정 부담을 덜어준 경우

3. 개선 방안 : 세부내용

1] 벌점 누산제 실효성 제고를 위한 제도 개선

- ① 수급사업자의 추가 피해 예방과 벌점제도의 실효성 제고 차원에서 공정위에 재량권을 부여하는 방향으로의 정책 전환 취지는 기본적으로 공감

다만, 공정위의 재량권 발동 기준 설정이 여의치 않을 수 있고, 형평성·정당성 등에 관한 공정위의 부담이 없을지 우려되는 것도 사실

- 따라서 산업 분야별로 합리적이고 형평성에 맞는 재량 기준 마련을 전제로 발제자께서 우려하는 기속행위의 불합리성을 보완하는 수준으로 개선을 검토하는 것도 고려할 필요

⇒ 기속행위를 유지하되, 무조건적 처분(기속행위)시 수급사업자에게 더 큰 피해가 발생하는 등 불합리한 결과가 현저히 예상되는 경우에 한해 단서 추가를 통한 재량권의 제한적(예외적) 인정

- ② 상습하도급법위반업체의 공공입찰 참여를 제한하는 제도가 부처간 법령 해석 이전으로 유명무실하게 운영

⇒ 하도급법 위반을 이유로 입찰참가자격제한 요청이 있는 경우에는 계약 절차 진행 여부와 상관없이 입찰참가자격을 제한하도록 명확한 규정이 필요하여 국가계약법 시행령 개정·시행 (2019. 9. 17.) 되었으므로 법령간의 정합성을 위해 지방계약법도 조속히 개정 필요

[국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 일부개정(안)]

바. 부정당업자에 대한 입찰참가자격제한제도 개선(안 제76조 제1항 제1호 및 같은 조 제2항)

- 2) 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 및 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」을 위반한 자에 대한 제재의 실효성을 확보하기 위해 공정거래위원회 또는 중소벤처기업부장관으로부터 해당 법 위반을 이유로 입찰참가자격제한 요청이 있는 경우에는 계약 절차 진행 여부와 상관없이 입찰참가자격을 제한하도록 명확히 규정함.

(개정안 : 계약상대자 등의 → 부정당업자로 개정)

2] 벌점경감제도 개선 및 신설항목 추가

① 경감의 수단만으로 이용될 소지가 있는 항목은 삭제 (공정위 취지에 적극 공감)

- 다만, 하도급법 특별교육 이수, 표준계약서 사용 등은 벌점 배점 축소보다는 세밀하게 요건을 강화하여 효과를 극대화하는 방안으로 검토할 필요

[하도급법 특별교육 내실화 방안 마련]

- 현행 특별교육의 과목 확대(윤리, 준법 등), 교육 시간 확대 및 대표자가 이수한 경우(임원 이수 제외)로 한정하여 실효성 제고 유도

② 표준하도급계약서를 사용하면서 수급사업자의 피해 구제 및 원사업자의 자발적 개선을 유도할 수 있는 경감 항목 신설 제안

<제안 1>

- 하도급 A업체와의 불공정행위로 벌점을 부과 받고, 향후 A업체와 새로운 하도급계약을 체결한 경우 경감

※ 다만, 악용 방지 차원으로 계약 체결 사항에 대해 중간 타절되거나 분쟁, 소송 등으로 정상적인 계약이 이루어지지 않은 경우는 벌점 감경에서 제외

- 하도급 분쟁으로 인해 협력업체에서 제외하거나 향후 공사계약에서 철저히 배제하는 등의 사례가 비일비재

⇒ 원사업자의 벌점 부과에 직접 당사자인 수급사업자에 대한 보복이나 관계 단절보다는 전향적 관계 개선을 통해 과거 위반 사실을 적극 개선한 것으로 판단 가능

※ 관계기관 조사에 협조한 행위, 관계기관 신고, 분쟁 조정 신청, 서면실태조사 자료 제출 행위를 이유로 수주 기회 제한, 거래의 정지, 그밖의 불이익을 주는 하도급법 보복 조치 금지의 취지를 적극 이행한 것으로 평가

<제안 2>

- 지체상금 약정은 건설공사 하도급계약을 체결하면서 공사를 진행하게 된 수급사업자가 완공 기일 내에 공사를 완성하지 못하는 등 도급계약에 따른 의무 이행을 지체한 경우 원사업자에게 지급해야 할 손해배상액을 미리 정하는 약정

- 이미 국가계약법 시행규칙 개정·시행(2017. 12. 28.)을 통해 발주자와 원사업자 간에는 지체상금률을 합리적으로 조정해 공공조달 참여업체의 부담을 줄이기 위해 국가계약 이행이 지체될 경우 부과하는 지체상금률을 기존의 절반 수준인 1000분의 0.5(0.05%)로 인하

- 국토교통부 고시(제2019-220호) ‘민간건설공사 표준도급계약서’(2019. 5. 7. 시행)
 - 민간건설공사 표준도급계약서상의 민간건설 표준도급계약 일반조건 제30조 제4항에 의해 계약당사자 간에 **별도로 정한 바가 없는 경우에는** 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령 등에 따라 **공공공사 계약 체결시 적용되는 지체상금(공사대금의 1,000분의 0.5)을 따름**

- 그러나 하도급계약을 할 때 지체상금은 **정확한 기준이 없어** 2배 이상인 1000분의 1(0.1%)인 경우도 발생, 심지어 일부업체는 10배인 1000분의 5(0.5%)에 달하는 그야말로 **지체상금 폭탄을 부과**

< 하도급공사의 계약금액 대비 지체상금 >

[단위 : 업체 수, (%)]

구분	대규모		중규모		소규모		정보 없음		전체	
1000분의 0.5	13	(20.3)	0	(29.8)	103	(39.0)	18	(36.7)	224	(33.0)
1000분의 1	27	(42.2)	127	(42.1)	100	(37.9)	23	(46.9)	277	(40.8)
1000분의 3	18	(28.1)	53	(17.5)	41	(15.5)	5	(10.2)	117	(17.2)
1000분의 5	4	(6.3)	19	(6.3)	9	(3.4)	3	(6.1)	35	(5.2)
기타	2	(3.1)	13	(4.3)	11	(4.2)	-		26	(3.8)
합계	64	(100.0)	302	(100.0)	264	(100.0)	64	(100.0)	678	(100.0)

* 자료 : 대한건설정책연구원, <2019 전문건설업 실태조사 분석 보고서>

- 따라서 하도급공사 계약 체결 시에도 계약법과 ‘민간건설공사 표준도급계약서’의 규정을 적용하여 **1000분의 0.5(0.05%) 이하로 적용해 반영시 감경하는 조건도 신설항목으로 반영**
 ⇒ **하도급자의 부담 완화 및 과도한 지체상금을 설정을 원사업자 스스로 억제 및 유도될 수 있도록 불공정거래질서 확립에 기여하는 효과**

※ 근본적으로는 하도급법에서 지체상금을 정하거나 최소한 표준하도급계약서에 명시하여 적극 권장함이 필요하다는 입장이지만, 우선 경감제도의 요건으로 삽입하여 자발적으로 개선을 유도한 후 제도 개선을 추진하는 것도 바람직

<제안 3>

- 원사업자는 도급계약시 하자담보책임은 관계법령에서 정한 요율 및 기간으로 대부분 하자담보책임을 적용받고 있으나, **하도급계약 시에는 수급사업자에게 관계법령*에서 정한 내용보다 과도하게 요구**

* 국가계약법상 일반적인 전문공사의 하자보증금율은 통상 100분의 2
 건설산업기본법상 수급사업자의 하자담보책임 기간은 공종별로 1년~3년, 건축공사의 경우 대형 공공성 건축물의 기둥 및 내력벽은 10년, 그 외 구조상 주요부분은 5년

- 관계법령별로 하자담보책임기간이 제각각이고 당사자간 합의가 법률보다 우선시하기 때문에 원사업자 우월적 지위로 인해 건설법 시행령 별표 4의 기준보다 **과도하게 설정하는 현실**

[하자담보책임 기간 각 법률간 효력관계]

특약(도급계약서) >> 관련법령(국가계약법, 주택법 등) >> 건설법 >> 민법

- 따라서 건설 관련법령의 규정대로 수급사업자에게 하자담보책임기간 및 보증금율을 설정하거나 그 이하로 설정시 벌점 감경하여 원사업자 스스로 바람직한 건설문화를 조성할 수 있도록 유도
- ※ 하도급법 부당특약 고시에도 하자담보책임을 과도하게 가중하여 정한 약정은 부당특약으로 예시하고 있음

<제안 4>

- 고용·산재보험, 퇴직공제부금의 신고·납부의 의무는 원칙적으로 원사업자에게 있으나, 개별법상 원가 반영하는 경우에는 하도급자에게 의무를 이관할 수 있음

[하수급인 사업주 인정승인제도 관련법령]

■ 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률

제9조(도급사업의 일괄적용) ① 건설업 등 대통령령으로 정하는 사업이 여러 차례의 도급에 의하여 시행되는 경우에는 그 원수급인을 이 법을 적용받는 사업주로 본다. **다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 공단의 승인을 받은 경우에는 하수급인을 이 법을 적용받는 사업주로 본다.**

제7조(도급사업의 일괄적용) ① 법 제9조 제1항 본문에서 "건설업 등 대통령령으로 정하는 사업"이란 건설업을 말한다.

■ 동법 시행령

② 법 제9조 제1항 단서에 따라 하수급인이 사업주로 인정받는 것은 하수급인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정한다. <개정 2018. 12. 31.>

1. 「건설산업기본법」 제2조 제7호에 따른 건설업자

■ 건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률

제10조(퇴직공제의 가입) ① 「건설산업기본법」 제87조 제1항에 따른 건설공사와 대통령령으로 정하는 건설공사를 하는 사업주(사업이 여러 차례의 도급에 의하여 수행되는 경우에는 원수급인을 말한다)는 그 건설공사의 사업 시작일부터 당연히 퇴직공제의 가입자가 된다. **이 경우 원수급인이 서면계약으로 하수급인에게 공제부금의 납부를 인수(引受)하게 하는 경우로서 원수급인의 신청에 따라 공제회의 승인을 받은 경우에는 그 하수급인을 사업주로 본다.**

- ‘하수급인 사업주 인정승인제도’로 말미암아, 수급사업자에게 불필요한 의무만 이관시킨 채 원가에 적정하게 반영하지 않는 불공정행위가 빈번하며, 원가 반영을 하더라도 실제 비용 대비 부족한 경우도 발생
- 따라서 건설업의 산재, 안전, 고용 등 원사업자의 노동관계 관리 책임을 강화하는 정부정책 기조를 감안하여, 예외적으로 인정되고 있는 ‘하수급인 사업주 인정승인제도’를 활용하지 않고 원사업자에게 원천적으로 부여된 제 신고·납부 의무를 충실히 이행하는 경우 하도급법상 벌점의 경감을 부여함으로써 원사업자로서의 선도적 역할 유도 필요

**하도금법 위반
벌점제 정비를 위한
정책 토론회**