

2019 정책연구 보고서

# 방산업체 대상 제재 조치의 합리화 방안 연구

한국방위산업진흥회 방산정책연구센터

# 방산업체 대상 제재 조치의 합리화 방안 연구

## □ 연구진

책임연구원 전찬운(한국방위산업진흥회 방산정책연구센터 자문위원)

연구원 김대근(한국방위산업진흥회 방산정책연구센터 자문위원)

연구원 백영민(한국방위산업진흥회 방산정책연구센터 자문위원)

2019. 11. 26

본 연구는 국내 방위산업과 관련된 부분을 포함하고 있으며 본 연구에서 제시된 방안은 관련 기관의 공식 입장이 아니라 연구진의 견해를 밝힙니다.

# 제 출 문

한국방위산업진흥회 회장 귀하

본 보고서를

**“방산업체 대상 제재 조치의 합리화 방안 연구”**

최종보고서로 제출합니다.

2019년 11월 26일

연구책임자 한국방위산업진흥회 방산정책연구센터 자문위원 전찬운  
연구원 한국방위산업진흥회 방산정책연구센터 자문위원 김대근  
연구원 한국방위산업진흥회 방산정책연구센터 자문위원 백영민

# 목 차

〈요약〉 .....	1
<b>제 1장 서 론</b> .....	1
제 1절 연구 개요	1
제 2절 연구의 배경 및 필요성	1
제 3절 연구의 범위 및 방법	4
<b>제 2장 방위사업의 특수성</b> .....	6
제 1절 방위사업의 의의	6
제 2절 방위사업의 특수성이 방산업체에 미치는 영향	10
제 3절 시사점	22
<b>제 3장 부정당업자 제재 관련 법령 / 제도</b> .....	23
제 1절 부정당업자 제재 제도의 의의	23
제 2절 「국가계약법」 등에서 정한 부정당업자 제재	25
1. 국가계약법 등에서 정한 부정당업자 사유	25
2. 부정당업자에 대한 입찰참가자격 제한 처분 내역	29
3. 부정당업자에 대한 과징금 부과 처분	30
4. 청렴계약 위반자 제재	32
5. 기획재정부 계약예규에서 정한 부정당업자 관련 규정	33
제 3절 「방위사업법」 등에서 정한 부정당업자 제재	36
1. 개 요	36
2. 국가계약법에 따른 제재 수준보다 강화된 제재	37
3. 방위사업법의 청렴계약 위반자 제재	40
4. 방위사업청 내부 규정에서 추가로 정한 중첩 제재	45
5. 착수금 및 중도금 지급 제한	49
6. 허위인가서류 제출자에 대한 제재	49
7. 방위사업청의 부정당업자 제재 처분 심의 절차	52

<b>제 4장 방위산업체 제재 실태 및 문제점 .....</b>	<b>55</b>
제 1절 방산업체 경영실태	55
제 2절 방위사업 분야의 제재 실태	61
제 3절 방산업체 제재실태에 관한 설문 조사 결과	66
제 4절 방산업체 제재의 문제점	70
<b>제 5장 외국 및 타 정부기관의 제재 실태 .....</b>	<b>78</b>
제 1절 외국의 제재 제도 및 적용 실태	78
1. 미국	78
2. EU	83
3. 영국	86
4. 독일	88
5. 캐나다	91
6. 시사점	94
제 2절 타 정부기관의 제재 적용 실태	95
제 3절 외국/타 정부기관과 방위사업 분야 비교	100
1. 외국과의 비교	100
2. 타 정부기관과의 비교	105
<b>제 6장 방산업체 제재 제도 개선 방안 .....</b>	<b>107</b>
제 1절 개 요	107
제 2절 방산물자 물품적격심사기준 신규 제정	109
제 3절 부정당업자 제재 만료 후 추가 제재기간 단축	112
제 4절 과징금 부과 업무절차 정립	115
제 5절 과징금을 납부한 자에 대한 중첩제재 해소	118
제 6절 과징금 상한 규정 신설	121
제 7절 착수금 및 중도금 지급 규정 개선	129
제 8절 허위 원가서류 제출 시의 제재 제도 개선	138
제 9절 입찰참가 제한 처분 심의 시 업체 의견 제출 기간 연장	141
제 10절 소 결	143

제 7장 개선방안에 대한 법규 개정안 .....	145
제 1절 방산물자 경쟁입찰 물품적격심사기준 신규 제정	145
제 2절 제재기간 만료 후 추가 제재 적용기간 단축	146
제 3절 과징금 부과업무 절차 정립	147
제 4절 과징금 납부자에 대한 중첩제재 방지	148
제 5절 과징금 상한 규정 신설	152
제 6절 착수금 및 중도금 관련 법령 개정안	154
제 7절 허위원가서류 제출 관련 개정안	156
제 8절 입찰참가 제한 처분 심의 시 업체 의견 제출 기간 연장	159
제 8장 결론 및 제 안 .....	160
제 1절 결 론	160
제 2절 제 안	162
〈첨부〉	
부록 .....	164
참고문헌 .....	178

## 〈부 록〉

1. 부정당업자의 입찰참가자격 제한기준(시행규칙 제76조 별표2)	165
2. 부정당업자의 책임이 경미한 경우 과징금 부과기준	170
3. 경쟁입찰이 명백히 성립되지 아니한 경우 과징금 부과 기준	173
4. 청렴서약 위반자의 입찰참가자격 제한 세부기준	177

## 〈표 차례〉

〈표 1〉 국가계약법과 방위사업법의 성격 비교	7
〈표 2〉 민수산업과 방위산업 비교	21
〈표 3〉 국가계약법 제27조 제1항에서 정한 부정당업자 사유	25
〈표 4〉 국가계약법 시행령 제76조제1항에서 정한 부정당업자 사유	26
〈표 5〉 과징금부과심의위원회 구성 및 심의절차	32
〈표 6〉 기술적 공사이행능력부문 분야별 심사항목 및 배점기준	34
〈표 7〉 추정가격이 50억원 이상인 공사의 적격심사항목 및 배점한도	35
〈표 8〉 물품적격심사기준 / 계약이행능력심사 세부기준	40
〈표 9〉 청렴서약 관련 방위사업법과 국가계약법의 부정당업자 제재	43
〈표 10〉 절충교역 지침 : 국내 참여업체 선정 기준표 【별표 제5호】	46
〈표 11〉 「무기체계 제안서 평가업무지침」의 연구개발사업	47
〈표 12〉 무기체계 구매사업의 종합평가에서 기종결정시 평가기준	48
〈표 13〉 원가부정행위 자에 대한 업체별 경영노력 평가 감점 기준	52
〈표 14〉 방산물자 지정현황	55
〈표 15〉 방산업체 지정 현황	56
〈표 16〉 국방조달규모(집행기준)	57
〈표 17〉 국내외 계약집행 현황(집행기준)	57
〈표 18〉 방산물자 계약현황(발주기준)	58
〈표 19〉 방산업체의 경영실태	59
〈표 20〉 방산업체 주요 재무 지표	60
〈표 21〉 연도별 부정당업자 제재 현황	61
〈표 22〉 부정당업자 발생원인별 현황 (2013~2018)	62
〈표 23〉 방사청과 조달청 부정당업자 제재 사유 비교	62
〈표 24〉 방위사업청 과징금 부과 현황	63
〈표 25〉 방사청 부정당업자 제재 및 소송 현황	64

〈표 26〉	제재 현황 현황 비교(방사청 : 방산업체)	66
〈표 27〉	연도별 제재 현황	67
〈표 28〉	기관별 부정당업자 제재의 법적 근거	96
〈표 29〉	조달청 부정당업자 제재 현황	97
〈표 30〉	과징금 한도액	98
〈표 31〉	외국과 우리나라의 제재 제도 비교	104
〈표 32〉	부정당업자 제재처분 외 중첩적인 추가 제재 내용 총괄	107
〈표 33〉	방산업체 추가지정현황	109
〈표 34〉	적격심사 심사항목 및 배점한도 설정 규정	110
〈표 35〉	기획재정부 적격심사기준 신인도 심사항목	112
〈표 36〉	기술적 공사이행능력부문 분야별 심사항목 및 배점기준	113
〈표 37〉	제재 기간 만료 이후 각종 심사 및 평가시 감점 적용 기간	113
〈표 38〉	「계약심의위원회 운영규정」과징금 부과 관련 내용	116
〈표 39〉	서류 위조·변조, 허위서류 제출자 처분 법규	138

## 〈그림 차례〉

〈그림 1〉	방위사업과 방위산업체의 관계	2
--------	-----------------	---

# 〈 요약 〉

## 1. 서 론

### 가. 연구 목적

본 연구는 현행 방산업체 대상 제재 조치의 합리화 방안에 대한 연구로서 방산업체의 경영여건 개선 및 방위산업 지속 발전에 기여함을 그 목적으로 하고 있음.

### 나. 연구의 배경 및 필요성

본 연구는 다음과 같은 배경 및 필요성에 따라 개선방안을 연구하였음

- (1) 방산업체는 방위사업 추진의 핵심 주체이자 방위산업 육성·보호의 대상임
- (2) 최근 방산업체 경영 여건이 극도로 악화되어 2017년 평균 영업이익률 0.5 %에 불과한데 방산업체에 대한 과도한 제재로 경영여건 악화의 큰 요인으로 작용
- (3) 현행 방산업체 부정당업자 제재는 방위사업의 특수성을 고려하지 않은 제도로 개선의 여지가 많음
- (4) 과도하고 중복적인 제재의 악영향 심각, 근본적인 개선 방안 마련이 절실히 요구
  - (가) 방위산업 활동 위축으로 방위력 개선사업 추진 차질, 전력화 지연
  - (나) 방산업체 경영난 가중, 방위산업 지속 발전 저해, 방위산업 기반 와해 우려
  - (다) 방위산업에 대한 부정적 인식 확산, 우수 업체의 방산분야 참여 회피, 수출에도 악영향
  - (라) 정부기관과 업체 간 이견과 갈등 상존, 소송 등의 인적·물적 손실 과다

## **다. 연구 범위**

본 연구에서는 방산업체 제재 중에서 부정당업자 제재와 관련된 사항을 연구하는 것으로 범위를 한정하고 아래와 같은 사항이 포함되도록 하였음

- 가. 방위사업의 환경과 특수성 고찰
- 나. 현행 제재 관련 법령 및 제도 고찰
- 다. 방산업체 제재 사례 및 문제점 분석
- 라. 민수분야 및 외국 제재와 방위사업 제재 비교 및 시사점 도출
- 마. 현행 제재 제도의 개선방안 도출
- 바. 개선방안에 대한 정책 반영사항 도출

## **라. 연구 중점**

아래와 같은 연구 중점을 설정하여 연구하여 연구의 성과를 달성할 수 있도록 하였음

- (1) 방위사업의 특수성에 부합된 개선 방안 연구
- (2) 과도한 제재 합리화
- (3) 방산업체에 대한 역차별 해소
- (4) 과징금 등의 금전적 제재 완화 방안 강구

## **마. 연구 추진 방향**

방산업체 제재의 실상을 확인하여 합리적인 개선방안을 도출하기 위해 아래와 같이 연구방향을 설정하여 연구를 진행하였음

- (1) 제재로 인해 과급되는 방위산업에 미치는 악영향 분석
- (2) 방위산업체가 겪고 있는 어려움의 실상을 표면화
- (3) 방산업체 입장과 방위산업 육성, 방산수출 활성화 등 전체적인 관점에서 접근

## 2. 방위사업의 특수성

### 가. 방위사업의 의의

#### (1) 방위사업청의 출범 배경 및 의의

- (가) 획득사업의 투명성, 효율성, 전문성의 획기적인 강화
- (나) 8개 기관에 분산 운영되던 획득관련 조직 및 기능을 통폐합
- (다) 「방위사업법 공포, 방위사업 전반에 관한 특별법으로 기능

#### (2) 방위사업법과 국가계약법과의 관계

- (가) 국가계약법은 국가계약에 관한 기본법으로 국가기관의 모든 계약행위의 규범
- (나) 방위사업법의 성격 : 방위사업 전반에 관한 사항 규범
- (다) 방위사업법의 계약특례 관련조항 외의 전반적인 계약관련 사항은 국가계약법 적용
- ※ 방위사업법과 국가계약법의 목적과 이념이 달라 적용 간에 충돌 발생

#### (3) 방위사업의 의의

- (가) 방위사업의 3요소 : 획득기관, 국방예산, 방위산업
- (나) 방위사업과 방위산업은 불가분의 관계, 방위산업은 방위사업의 근간을 이루는 핵심 산업

### 나. 방위사업의 특수성이 방산업체에 미치는 영향

#### (1) 방위사업의 특수성

- (가) 획득 절차 복잡
- (나) 연구 개발의 불확실성 과다
- (다) 단위사업 당 막대한 비용 소요
- (라) 획득기간 장기 소요
- (마) 관련 지식, 기술, 정보 광범위
- (바) 주문생산에 의한 획득
- (사) 수요와 공급의 독점으로 경쟁 제한
- (아) 국방규격과 ROC 적용, 고도의 성능 요구
- (자) 방산업체 운영의 경직성
- (차) 고도의 투명성 요구

- (2) 방산업체에 미치는 영향 : 각 특수성이 복합적으로 작용
- (가) 관련기관과의 협조가 어렵고 계약 이행을 어렵게 하는 제약 요인 과다
  - (나) 사업 수행간 통제 불가능한 돌발 변수 과다(예산, 물량, 성능, 상황 등), 위험부담 과다
  - (다) 수동적 입장, 주도권 상실, 계획적인 경영 불가, 이윤 추구 한계
  - (라) 방위사업외 타 사업 기회 제한, 융통성 극히 제한, 어려움에 대처할 방법 전무
  - ☞ 부정당 제재 사유 발생 요인 과다, 제재 처분 시 치명적 불이익 감수해야 되는 상황
  - ☞ 제재 시 경영악화 가중, 방위산업 기반 위협, 특수성에 부합된 제재 기준 마련 절실

### 3. 부정당업자 제재 관련 법령 / 제도

#### 가. 국가계약법의 제재

- (1) 「국가계약법」에서 정한 부정당업자 제재 처분
- (가) 사유별 1개월-2년의 기간을 정하여 입찰참가 제한, 정부기관 공통 적용
  - (나) 과징금 부과 처분(계약금액 기준) : 입찰참가 제한 같음
    - 사유 경미(10% 이내), 경쟁 제한 시(30% 이내)
- (2) 기획재정부 계약예규에서 정한 부정당업자 관련 규정
- (가) 「정부 입찰·계약 집행기준」
    - 제재기간 중 선금 지급 금지
  - (나) 「입찰참가자격 사전심사요령」
    - 제재 만료 후 제재기간 상당기간에 신인도 점수 -2점
  - (다) 「적격심사기준」
    - 제재 만료 후 제재기간 상당 기간에 신인도 점수 -2점 감점

- (3) 국가계약법에 따라 방위사업청에서 정한 제재 강화 내용
- (가) 선금 지급 금지 내용 : 기획재정부 계약예규와 동일
  - (나) 물품적격심사기준 및 계약이행능력 심사기준
    - 제재 만료 후 2년간 -1~ -3점 감점
    - ※ 최근 2년 이내 2회 이상 제재(과징금 포함) 받은 경우 최대 감점(-3점)
    - ※ 기획재정부 계약예규는 제재기간 만큼만 적용하나 방사청은 2년으로 기간 확대

## 나. 방위사업청의 추가 제재

- (1) 청렴서약서 위반자 제재
- (가) 청렴서약서 제출 대상
    - 방위사업에 참여 하는 모든 관계자(하도급업체 포함)
  - (나) 서약서 내용
    - 금품· 향응 수수 금지, 정보 제공 금지 등, 대통령령이 정하는 사항 준수
  - (다) 위반자 제재 내용
    - 입찰참가 제한, 계약 해제 또는 해지 방산업체 지정 취소
  - (라) 입찰참가 제한 기간 연장
    - 1년(제정 시) → 2년(2014) → 5년(현재)
- (2) 착수금 및 중도금 지급 제한
- (가) 입찰참가자격 제한기간 중에 있는 자에게는 착수금 및 중도금 미지급
  - (나) 군수품 획득에 관한 계약과 관계없이 입찰참가자격 제한을 받은 경우에는 지급
- (3) 제재처분 종료 후에도 일정기간 중첩 제재
- (가) 절충교역 대상 국내업체 선정 시 계약이행성실도 평가 감점
    - 제재 기간 중 -10, 최근 2년 이내 제재 받은 사실이 있는 자는 -7 ~ -9 점
  - (나) 무기체계 연구개발 제안서 평가 과거 사업수행실적 성실

도 평가 감점

- 최근 2년 이내 제재 받은 자(과징금 포함) -2~-6점, 뇌물 등의 사유는 최대 -34 점

(다) 무기체계 기종결정 평가 시 과거사업 수행성실도 평가 감점

- 제재 종료 후 최근 2년간 제한기간 또는 과징금 부과율에 따라 최소 -2점부터 최대 -18점까지 감점, 2회 이상 제재를 받은 업체는 최대감점(-34점) 적용

(라) 허위원가서류 제출자에 대한 추가 제재

- 부당이득금 /가산금 환수, 방산지정 취소/형사처벌 (3년 이하 징역, 3천만원 이하의 벌금)
- 방산원가관리체계 인증 취소(경영노력 평가점수를 소급하여 차감)
- 방산원가 제비율 산정시 이윤율 삭감 : 경영노력 평가 최소 -2 ~ -20점 감점

## 4. 방산업체 제재 실태/문제점

### 가. 방산업체 경영실태

#### (1) 방산물자 및 방산업체 지정현황

(가) 방산물자 지정 : 1,427개 품목(완제품 442, 부품 986)

(나) 방산업체 지정 : 89개 업체(주요 : 23, 일반 : 26 )

※ 감소 추세('07 : 99개 업체 )

#### (2) 국방조달 규모

(가) 최근 5년간 약 61조 9,859억, 방위력개선사업은 42조 3,569억 원으로 68.3% 점유

(나) 방산물자 연 평균 계약규모는 5조 7,686억 원 수준, 비중은 평균 54.2% 수준

(3) 방산업체의 경영실태 : 매출증가율(-13.9%), 수익성 (0.5%)

구 분	방산업체 매출액(억원)	영업이익 (억원)	영업이익률(%)	
			방산업체	제조업 평균
2006년	54,517	2,673	4.9	5.3
2017년	127,611	602	0.5	7.6
증감	+ 73,094	-2,073	-3.9	+ 2.3

※ 이윤률 악화 추세

나. 방위사업 분야 제재 실태

(1) 부정당업자 입찰참가자격 제한 처분 현황('13~'17)

(가) 총괄

구분	계	2013	2014년	2015년	2016년	2017년
국내조달	461 (77.6 %)	64	128	86	76	107
국외조달	133 (18.1 %)	45	14	30	25	19
계	594 (100 %)	109	142	116	101	126

(나) 제재사유별 : 계약불이행/허위서류 제출 89%

구 분	계	계약불이행	계약미체결	허위서류 제출	입찰담합/ 뇌물공여	하도급 위반	기타
계	594 (100%)	384 (65%)	15 (3%)	144 (24%)	35 (6%)	8 (1%)	9 (1%)

※ 방위사업의 특수성에 기인된 사유 과다

(다) 조달청과의 사유 비교

구 분	계	계약 불이행	허위서류 제출	입찰담합/ 뇌물공여	계약 미체결	기타
방사청	100%	65	24	6	3	2
조달청	100%	45	9	15	0.5	30.5
비교		+20	+15	-9	+2.5	-28.5

(2) 과징금 부과 처분 ('13-'18) : 방사청 총 5건('13년 2, '16년 3)

- (가) 과징금 납부시 입찰 참가는 가능, 불이익은 부정당업자 처분 내용과 동일하게 적용
- (나) 계약금액 기준 부과, 과징금 고액으로 현실적으로 납부 곤란, 유명 무실한 제도로 사장

(3) 방위사업청 부정당업자 집행정지 실태

(가) 방사청 부정당업자 제재 및 가처분 청구 현황(업체기준)

구분		'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	계	비율
부정당	제재건수	113	110	140	116	100	579	100%
집행 정지	청구건수	22	11	10	19	26	88	15%
	인용	18	7	8	16	19	68	(77%)
	기각	4	4	2	3	7	20	(23%)
본안 소송	소송건수	18	14	10	23	12	77 <sup>1)</sup>	13%
	패소	16	10	8	4	2	40	78%
	승소	2	3	2	4	-	11	22%

(나) 총 579 업체 중 15%인 88개 업체가 집행정지 가처분 신청 : 77% 인용

(다) 총 제재의 13%인 77개 업체가 소송 제기(26건 진행), 11개 업체(22%) 승소

※ 제재 처분에 대한 불복은 수궁할 수 없는 불합리한 사유가 존재한다는 것을 의미

**다. 방산업체 제재 실태 설문조사 결과**

(1) 설문조사 결과 : 89개 방산업체 대상, 33개 업체 응답

(가) 최근 5년간 부정당업자 제재 업체 : 14개 업체,  
연 평균 2.8개 업체(3.1%)

※ 제재사유 유발 : 방산업체(7), 협력업체(5), 기타 (1)

※ 과징금 부과 여부 : 없음

1) 77건 중 26건은 진행중이라 합계가 맞지 않음

(나) 제재 사유

허위 서류 제출	시험성적서 위조	계약 불이행	뇌물
4	5	4	1

(다) 집행정지 청구 및 소송 실태

1) 집행정지 청구 : 16건(전부 인용)

2) 소송: 16건(4건 승소, 7건 패소, 5건 진행)

※ 소송 비용 : 1,500만원 ~ 1억 4,000만원

※ 부정당업자 제재 처분에 다소 무리한 경우 존재 입증, 처분 전 의견 반영 미흡

(다) 제재에 대한 인식 : 제재 과도, 중첩 제재 부당

※ 제재의 영향 : 이윤 감소(적자 발생), 방위사업 차질 발생, 방산수출 악영향, 회사 운영 곤란 등

(2) 개선 방안에 대한 의견

(가) 부정당업자 과징금 규모 대폭 축소

(계약금액의 10~30%는 과도함)

(나) 입찰참가자격 제한 외에 방사청의 중첩 제재 과도 및 과다

(다) 제재기간 종료 후 일정기간 추가 중첩 제재 개선 필요

(라) 협력업체 원가 부정(허위원가서류 제출로 간주) 제재 대폭완화

(마) 부정당업자 제재기간 단축 및 적격심사 감점 하향 조정 (현행 절반 수준)

(바) 방산업체 연대 책임 불합리, 제재사유 유발 업체만 제재 하도록 개선

(사) 제재보다는 개선 및 재발 방지에 중점을 두어야 함.

(아) 계약불이행은 부정당업자 제재 사유에서 제외

- 계약의 채무불이행 책임으로 해결하여야 할 문제로 제재는 비례성 위배

(자) 부정당업자 제재 심의 시 업체의 과실에 대한 고의성, 피해정도 등을 세분화한 심의 필요

- (차) 방사청 입장에서 자의적 판단으로 제재 처분 불합리, 업체 불복 과다
- (카) 발주기관의 귀책이 명백하고 불가항력적 사유임에도 제재하는 것은 불합리
- (타) 업체의 입장을 충분히 반영할 수 있는 합리적인 제재 필요

## 라. 방산업체 제재의 문제점

### (1) 역차별적인 과도하고 중복적인 제재 적용

- (가) 공급 제한 결과 초래로 방위사업 추진에 악영향 초래
  - 수요와 공급의 독과점 체제에서 방산업체 입찰 참가 제한은 공급을 제한하는 결과
  - 착수금 및 중도금 지급 금지로 방위사업은 지연되거나 중단될 수밖에 없는 결과를 초래
- (나) 방산업체 경영 여건 악화 및 방위산업 지속 발전 저해
  - 신규 사업 수주 불가로 일감 부족 사태 발생 우려, 진행 중인 사업 추진 제한
  - 이윤율을 삭감 및 기존의 인증이윤율에 의해 지급 받은 이익금도 소급하여 회수
  - 영업이익 감소, 가동률 저하, 기술인력 유지 곤란, 투자 위축 등 방위산업 지속 발전 저해
- (다) 소송 등으로 인한 인적·물적·시간적 손실 발생
- (라) 방위산업에 대한 부정적 인식 확산 요인으로 작용
  - 임직원들의 사기가 저하됨은 물론이고 심할 경우 우수한 기술 인력들의 이탈 우려
  - 해당 업체의 이미지 실추로 인한 주가 하락 등의 손실이 발생될 우려
- (마) 방산 수출에도 악영향 초래
  - 수출 대상국이 부정당업자 제재 처분을 받은 기업 제품의 구매 제한 조치

## 5. 외국 및 타 정부기관의 제재 실태

### 가. 외국과 우리나라의 제재 제도 비교

구분	외국	우리나라
제재 사유	주로 범죄 행위나 반사회적인 기업을 배재	계약 행정 위반 사유 과다 - 입찰 미 참여, - 적격심사 미 참여
제재 결정 수단	주로 법적 처분 결과로 결정	행정 처분으로 결정
제재 기간	최대 5년, 기간 미규정(영국)	종류가 많음(1개월- 5년)
제재 수준	합리적	과도한 경우가 있음
중복제재 여부	입찰참가자격 제한외 거의 없음	중복 제재 과다
제재 종료후 추가 제재	미식별	추가 제재 과다(방위사업)
의견 반영	충분(사전, 사후)	미흡
재량권	많음, 예외 인정 가능	거의 법 조항에 의존
권리 구제	다양한 경로로 구제 가능	소송 외에 수단 제한

### 나. 타 기관과의 제재 제도 비교

- (1) 타 기관 조달은 방위사업과 달라 비교의 의미 무색
  - (2) 기획재정부 계약예규에 적격심사 기준 설정 권한 각 기관에 위임, 기관별 적용
  - (3) 대형건설사 담합으로 부과한 거액의 과징금은 부당이익금 성격, 방위사업의 과징금과 다름
  - (4) 건설산업기본법 등 타 법률에서 적용하는 과징금은 금액이 적고 상한이 정해져 있음
- ※ 영업정지에 대체하는 성격으로 방위사업의 과징금과 유사, 벤치마킹 필요

## 6. 방산업체 제재 제도 개선 방안

### 가. 방산물자 적격심사 기준 신규 제정

#### (1) 현실태 / 문제점

- (가) 기획재정부 계약예규에 적격심사기준 설정 권한 각 기관에 위임, 기관별 설정
- (나) 방사청도 경쟁가능분야인 수상함, 수중함 등의 적격심사 기준 별도 제정/운영
  - ※ 현 기준에 부정당업자 제재(과징금 부과 포함) 관련 사항 미포함
- (다) 방산업체 복수지정 제도 도입으로 방산물자 경쟁입찰 대상사업 증가 예상
- (라) 현재 방산물자 적격심사 기준이 없어 일반물자와 동일한 물품적격심사기준 적용
- (마) 방산물자 조달 시 유효한 경쟁을 성립시키기 위해서는 별도의 기준 마련 필요

#### (2) 개선 방안

- (가) 방산물자 경쟁입찰 시 적용할 「방산물자 적격심사 기준」 신규 제정
  - 수상함, 수중함 등의 적격심사기준 준용
  - 부정당업자 제재(과징금 부과 포함) 관련 사항 제외
- (나) 적격심사기준 신규 제정을 위한 별도 연구 실시, 기획재정부와 협의 하 추진
  - ※ 장기 추진과제로 본 연구에서 세부 내용 연구에 한계

### 나. 제재 만료 후 추가 제재 적용기간 단축

#### (1) 현실태 / 문제점

- (가) 기획재정부 계약예규에 사후 제재는 6개월 이상 시만 입찰 제한기간과 동일하게 적용

(나) 방사청은 제재 기간 만료 이후 각종 심사 및 평가에서 일정기간 불이익 유지

구분	평가항목	기간
물품적격심사기준	신인도 평가의 계약이행 성실도	2년
계약이행능력 심사 세부기준		
무기체계 제안서 평가업무 지침	경영상태의 과거사업수행 성실도	2년
무기체계 구매사업 기종결정	계약이행 성실도	2년
절충교역 국내업체 선정 평가	계약이행성실도	3년

(다) 제재 만료 후 2-3년 추가 제재는 방위사업만 전담하는 입장에서 치명적 불이익

(라) 신규 사업 수 소수, 불리한 평가로 2-3년간 수주 실패 시 업체는 휴업상태

## (2) 개선 방안

사후 제재 기간은 기획재정부 계약예규와 같이 입찰 제한 기간과 동일하게 적용

## 다. 과징금 부과 업무 절차 정립

### (1) 현실태 / 문제점

(가) 현 법령에 입찰참가 제한에 갈음하는 과징금 부과 제도 명문화

- 사유가 경미한 경우(10% 이내 부과)

- 유효한 경쟁입찰이 성립되지 않을 때( 30% 이내 부과 )

(나) 과징금 납부시 입찰 참가는 가능, 불이익은 부정당업자 처분 내용과 동일하게 적용

(다) 입찰참가자격 제한 처분 심의 시 과징금 부과 여부 병행 판단은 필수 조건

- 입찰참가자격 제한 처분 효력이 발생된 이후 과징금 부과는 불가능하므로 최초 심의 시 입찰참가자격 제한 처분 또는, 입찰참가 제한에 갈음하여 과징금을 부과할 것 인지를 결정해야 함

(라) 과징금 부과는 업체 선택사항이므로 심의 전에 업체 동의 획득 필요

(바) 방사청 계약심의회 운영규정의 과징금 심의에 관한 절차 구체화 필요

- 기능에 “부정당업자의 입찰참가자격 제한처분 및 과징금 심의요청에 관한 사항” 명시되어 있으나 입찰참가자격제한 심의 시 과징금 부과 여부를 병행하여 판단하는지 여부 불분명

※ 절차가 불분명하여 과징금 제도 활용 미흡

## (2) 개선 방안

방위사업청 「계약심의회위원회 운영규정」에 과징금 부과 관련사항 추가

제 5조(운영) ② 위 제3조 1, 2항에 대한 안전을 심의할 때에는 입찰참가 제한과 과징금 부과 여부를 병행하여 심의할 수 있도록 하여야 하며, 이를 위하여 심의 전에 대상업체가 입찰참가자격 제한을 같음하여 과징금 부과처분을 하는 것에 동의하는지 여부를 확인하고 동의할 경우에는 동의서를 안전에 포함시켜야 한다. (①항 다음에 추가)

## 라. 과징금 납부자에 대한 중첩 제재 해소

### (1) 현실태 / 문제점

(가) 기획재정부 계약예규에 과징금을 납부한 자에 대한 추가적인 불이익 미 규제

(나) 조달청이나 국방부 등 다른 정부기관들도 과징금을 납부한 자에 대한 중첩제재 미적용

(다) 방위사업청은 계약예규에서 정하고 있지 않은 과징금 부과 처분을 받은 자에 대해 자체 예규를 통해 입찰참가자격 제한 처분과 거의 동일한 수준으로 중첩제재

- 물품적격심사기준
- 계약이행능력심사 기준
- 무기체계 연구개발을 위한 제안서 평가기준 등

- (라) 과징금 부과 제도의 취지는 근본적으로 입찰참가자격 제한을 면제해 주는 의미
  - 사유 경미 시 : 입찰참가자격 제한 처분이 과도하여 이를 면제하기 위한 조치
  - 유효한 경쟁입찰 불성립 시 : 방사청 필요로 우수업체 입찰 참여 유도를 위한 조치
- (마) 과징금 납부 후 입찰에 참가해도 중첩제재로 인해 평가에 절대적으로 불리
  - 불리한 입장에서 입찰에 참여했으나 낙찰되지 못하면 과징금만 날리는 결과 초래
  - 결국 입찰 참여 자체가 무의미, 경쟁입찰을 제한하는 역효과 발생
- (바) 현재와 같이 운영되면 입찰참가자격 제한에 갈음하는 조치의 효과 전무

**(2) 개선 방안**

과징금 부과자에 대한 중첩제재를 면제할 수 있도록 평가 기준 개정

- (가) 물품적격심사기준, 계약이행능력심사 기준 신인도의 계약 이행 성실도 평가 개정

현행	개정	비고
최근 2년 이내 부정당업자 제재로 입찰참가자격 제한처분 또는 과징금 부과를 아래와 같이 받은 사실이 있는 자	최근 2년 이내 부정당업자 제재로 입찰참가자격 제한처분을 아래와 같이 받은 사실이 있는 자	과징금 부분 삭제

- (나) 무기체계 연구개발 제안서 평가기준 경영실적의 과거사업 수행 성실도 평가 개정 : 위 「현행」 내용 전부 삭제

## 마. 과징금 상한 규정 신설

### (1) 현실태 / 문제점

- (가) 국가계약법에 입찰참가자격 제한에 갈음할 수 있는 과징금 부과에 대해 규정
  - 부정당업자의 책임이 경미한 경우로서 계약금액의 10% 이내
  - 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 아니하는 경우로서 계약금액의 30% 이내
- (나) 과징금 부과 기준이 계약금액으로 되어 있어 계약금액에 따라 과징금 규모 연동
  - 계약금액이 크면 업체의 과징금 선택 불가, 입찰참가 기회를 줘도 입찰 참여 제한
  - 결국 과징금 규모와 입찰 참가로 얻을 수 있는 미래의 실익을 비교하여 선택
- (다) 과징금 부과제도가 도입된 이후 2018년까지 방사청 과징금 부과 처분 건수 극소수
  - 2013 ~ 2018년까지 부정당업자 제재 666건 중 과징금 부과 처분 건수 5건(0.9%)
  - 조달청도 과징금 부과 처분 건수는 전체 부정당업자 제재건수의 0.3%인 5건에 불과
- (라) 과징금 규모가 커서 입찰 참여를 회피할 경우 방위사업에 막대한 차질 초래
  - 경쟁입찰 여건 미비, 우수업체가 제재 또는 과징금 과다로 입찰에서 배제될 경우 부실업체 선정 우려
  - 주요 무기체계 연구개발은 고비용/장기사업으로 개발 부실 시 후유증 과다

(마) 타 법률도 각종 처분에 갈음하는 과징금을 부과하고 있으나 상한선이 규정되어 있음

관련 법령	각종 처분을 갈음하는 내용	과징금 상한선
공정거래법	독점적 지위남용 행위, 부당한 공동 행위, 불공정 행위 등	매출액의 2~10%, 매출액 無 5~20억원
건설산업 기본법	영업정지(6개월) / 영업정지(1년) / 영업정지(2년)	1억원 / 10억원 / 20억원
	하도급 위반 시	도급금액의 30%
	부정한 청탁에 의한 재물 취득 및 제공에 대한 영업정지	10억원
항공안전법	형식증명, 부품 등 제작자증명의 효력정지	1억원
수산업법	면허를 받은 어업 등에 대한 제한이나 정지	1억원

※ 상기 법률의 과징금은 벌금이나 부당이득금이 아니므로 방위사업에 적용해도 무리가 아닐 것으로 판단됨

(바) 방위사업의 특수성과 경쟁 제한이라는 사업 환경을 고려한 과징금 정책 개선 절실

- 우수업체의 입찰 참여 여건 부여를 통한 경쟁 유도도 방위사업의 질적 향상 도모

※ 과징금은 지불할 금액과 예상 수익이 균형을 이루는 비례의 원칙에 부합되는 수준 요구

## (2) 개선 방안 : 과징금의 상한을 방위사업법령에 명시(신설)

### (가) 방위사업법 개정안

구분	현행	개정	비고
방위사업법 제59조의2 (과징금)	없음	방위사업청장은 방산업체 등이 제59조에 따라 입찰 참가자격을 제한하여야 하는 경우로서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 입찰참가자격을 갈음하여 대통령령으로 정한 기준에 따라 30억원 이내에서 과징금을 부과할 수 있다. 1. 입찰참가자격 제한으로 유효한 경쟁 입찰이 명백히 성립하지 아니하는 경우 2. 방산업체가 생산하는 방산물자에 대하여 방산업체로 지정 받은 자가 2인 이하인 경우 3. 그 밖에 방위사업청장이 방위력개선사업 경쟁입찰에서 전문성·기술성·안보목적 등의 이유로 필요하다고 판단되는 경우	신설

(나) 방위사업법시행령 개정안

구분	현행	개정	비고
제7장 보칙 70조의2 (과징금)	없음	방위사업법 제59조의2에 따라 입찰참가자격 제한을 갈음하여 과징금을 부과하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있으며, 이 영에서 규정한 사항 외에 필요한 사항은 방위사업청장이 정한다. 1. 입찰참가자격 제한 기간이 3개월 이내인 경우에는 1억원 이내 2. 입찰참가자격 제한 기간이 3개월을 초과하여 1년 이내인 경우에는 5억원 이내 3. 입찰참가자격 제한 기간이 1년 초과 2년 이내인 경우에는 10억원 이내 4. 입찰참가자격 제한 기간이 2년을 초과하는 경우인 경우에는 30억원 이내	신설

바. 착수금 및 중도금 지급 규정 개정

(1) 현실태 / 문제점

(가) 부정당업자 제재 처분을 받은 업체에 대한 선금, 착수금 및 중도금 지급 금지 규정

- 기획재정부의 계약내규 「정부 입찰·계약 집행기준」
- 방위사업청 예규 「선금지급 조건」
- 국방부 훈령 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급 규칙」

(나) 현재는 현행 규정에 따라 제재 업체에 대한 착수금 및 중도금 지급 금지 조항 적용

※ 해당 계약 뿐만 아니라 계약이행 중인 다른 사업에 대한 착수금 및 중도금 지급도 불가

(다) 대부분 방산업체는 단수 지정, 해당 방산업체가 제재를 받았어도 계약 불가피

(라) 제재중인 방산업체가 계약 체결 후 착수금 및 중도금을 받지 못하면 생산 차질 발생

- 착수금 및 중도금 지급 금지는 방산업체, 협력업체, 하

도급업체 전체에 악영향 초래

- 공익 보호를 위한 제재가 오히려 국가기관의 피해로 돌아오는 역설적 현상 발생

(마) 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」은 방위사업법 제 46조 (계약의 특례)를 근거로 제정된 법령인데 굳이 계약예규를 따라야 하는 지 의문

(사) 중도금은 계약상대자의 자체 자금을 사용한 후 중도금 지급을 청구하는 때에 지급하는 기성대가로 선금과 전혀 다른데도 착수금 및 중도금 지급 금지하는 것은 불합리

(아) 계약내규 「정부 입찰·계약 집행기준」에 선금 지급에 관한 단서 조항 명시

“특수한 사유로 인하여 이 예규에 의하기 곤란하다고 인정할 때에는 특례를 정할 수 있다.”

- ※ 방위사업의 경우에는 특례를 정하여 제재기간 중에도 착수금 및 중도금 지급이 타당

(2) 개선 방안

「착수금 및 중도금 지급규칙」 제4조(착수금 및 중도금의 지급기준·방법) 개정

현행	개정	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 제한기간 중에 있는 경우에는 착수금 및 중도금 지급 금지</li> <li>▪ 방위사업 외의 사유로 인한 제한일 경우는 착수금 및 중도금 지급</li> </ul>	1안	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 삭제(방위산업 특수성 고려)</li> </ul>
	2안	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 제한기간 중에 있는 경우에는 <b>착수금 지급 금지(중도금은 지급)</b></li> <li>▪ 현행 조항에 “하도급 업체에 지급하려는 경우에는 그 제한기간 중에도 착수금 및 중도금을 지급할 수 있다” 라는 내용 추가 (중소 협력업체 보호)</li> </ul>

## 사. 허위원가서류 제출 관련 규정 개정

### (1) 현실태 / 문제점

(가) 서류 위조·변조, 허위서류 제출자 처분 법규

구분	처분 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>국가계약법시행령 제76조제1항제1호 가목</li> </ul>	1년 이하의 부정당업자 제재
<ul style="list-style-type: none"> <li>방위사업법 제58조 (부당이득의 환수)</li> </ul>	부당이득금과 부당이득금의 2배 이내의 가산금 환수
<ul style="list-style-type: none"> <li>방위사업법 제48조 (지정의 취소)</li> </ul>	지정 취소, 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
<ul style="list-style-type: none"> <li>「회계처리 및 구분회계 기준에 관한 훈령」</li> <li>「방산원가관리체계 인증 제도 운영지침」</li> </ul>	이윤율 가점을 받고 있던 “방산원가관리체계 인증”을 취소하고 기 지급한 인증이윤을 소급 회수 차기연도 이윤율 산정시 최소 -2점부터 최대 -20점 감점 처리하여 이윤율을 하향 조정

(나) 동일 행위에 4중 제재는 과도한 처분임 ⇒ 방사청도 보도자료를 통해 인정, 개선 발표

(다) 원가부정행위에 대한 이견 과다, 소송중인 상태에서의 이윤율 삭감은 불합리

※ 업체 승소, 부당이득금이 낮게 판결될 경우 기 삭감된 이윤금액의 원상 복구 불가

(라) 이윤율 삭감은 방산업체의 경영 여건 악화와 방위산업 기반을 위협하는 주요 요인

※ 이윤이 없는 곳에 기업도 없다. 이윤은 기업의 근본적인 존재 이유

※ 방위산업의 지속 성장과 방위사업의 질적 향상을 위해서는 적정 이윤 보장 절실

### (2) 개선 방안 : 원가 이윤율 관련 규정 개정

구분	내용	개정
「방산원가관리체계 인증제도 운영지침 제15조 (경영노력 평가점수 가산 등)	방산원가관리체계 인증을 취소한 경우에는 취소사유가 발생한 날 이후에 가산한 경영노력 평가점수를 소급하여 차감하고 이로 인하여 반영된 계약금액은 감액하거나 환수한다.	삭제

「회계처리 및 구분 회계 기준에 관한 훈령」  제35조 (업체별 경영 노력 평가)	인증 취소시 기 지급된 보상액 환수에 관한 사항을 포함한다.	삭제
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>을</u> 원가부정행위를 하였다고 판단한 경우의 경영노력평가점수 감점은 원가계산 시점에 산정하여 별도 적용한다</li> <li>▪ <u>으로</u> 원가부정행위를 하였다고 판단한 <u>경우로써 부정당업자 제재처분을 받은 자 또는 부당이득금 및 가산금을 납부한 자의</u> 경영노력 평가점수 감점은 원가계산시점에 산정하여 별도 적용한다.</li> </ul>	삭제

## 아. 입찰참가 제한 처분 심의 시 업체 의견 제출 기간 연장

### (1) 현실태 / 문제점

(가) 방위사업청 훈령 「계약심의위원회 운영규정」에 업체 의견 반영근거 명시

6조(의견청취) ① 위원회는 상정된 안건을 심의하기 위하여 미리 입찰 참가자격 제한처분 대상자에게 **의견제출(통지일로부터 10일 이내) 또는 진술의 기회**를 부여하여야 한다. 다만, 업체의 의견 제출기한 연기 요청이 있는 경우는 계약심의위원회 7일 전까지 연장 가능하다.

② 위원회는 상정된 안건을 심의하기 위하여 필요한 경우 **이해관계인을 위원회에 출석하게 하여 의견을 듣거나 관련서류의 제출을 요구할 수 있다.**

(나) 외국은 합리적인 기간을 두어 업체가 의견을 제시할 기회 부여

(다) 통지일로부터 10일 이내 의견 제출 규정, 의견 반영 준비 기간 부족, 의견 반영 미흡

※ 집행정지 제도나 소송으로 대처하는 경우 빈번, 비용과 노력의 손실 발생

## (2) 개선 방안

계약심의위원회 운영규정」 제 6조(의견청취) 내용중 의견 제출 기간 연장

(가) 사실 확인, 법률 검토, 관련 증빙 자료 작성 등에 필요한 최소 기간 보장

(나) 의견제출 기간 연장

통지일로 부터 10일 이내 ⇒ 통지일로 부터 20일 이내

## 7. 결 론

방산업체는 방위사업과 불가분의 관계를 가지고 방위사업의 핵심적인 역할을 수행한다는 측면에서 자주국방 실현과 방위력 증강의 원천이라고 할 수 있다. 그래서 더욱 방산업체는 국가적 차원에서 보호·육성해야 될 대상이어야 하는 것이다.

방위사업은 방산업체를 통하여 수행하는데 방산업체를 제재할 경우 방위사업 추진에 차질이 발생하는 역설적 현상이 초래된다. 수요와 공급이 독점적인 형태로 이뤄지는 상황에서 공급자를 묶어 놓는 셈이기 때문이다. 부정당업자 제재의 목적은 공정한 계약질서를 확립하여 궁극적으로 공공 조달의 공익을 보호하기 위한 것인데 제재가 방산업체에 대한 제재에 그치지 않고 오히려 방위사업에 악영향을 미친다. 이런 현상은 민수 분야와 다른 방위사업 고유의 특수성에 기인하는 바가 크다.

결론적으로 방산업체에 대한 제재는 목적이 아니고 수단이어야 한다. 효율적인 방위사업 추진과 방위사업 육성이라는 더 중요한 가치를 훼손하지 않는 범위 내에서 제재가 이뤄질 수 있도록 현행 법령을 전면적으로 바꿀 필요가 있다. 이를 위해 방위사업의 특수성이 반영 되어야 한다. 방위사업의 특수성이 반영되지 않은 어떤 개선 방안도 무위로 그칠 우려가 많기 때문이다.

# 제 1 장 서 론

## 제 1절 연구 개요

본 연구는 현행 방산업체 대상 제재 조치의 합리화 방안에 대한 연구로서 방산업체의 경영여건 개선 및 방위산업 지속 발전에 기여함을 그 목적으로 하고 있다.

따라서 본 연구에서는 현행 제재 관련 법령 및 제도를 분석하고 방산업체가 제재로 인해 겪고 있는 어려움의 실상을 면밀하게 분석하여 문제점을 파악한 후 이런 문제의 시발점이 무엇인지를 확인하여 개선방안을 도출하는 과정으로 연구를 진행하고자 한다.

본 연구가 연구 주제의 성격상 방산업체의 이익만을 위한 연구가 될 수도 있다는 우려가 있을 수 있어 이를 방지하기 위하여 외국 및 타 정부기관의 제재 실태를 비교하는 등 방위사업의 전반적인 차원에서 접근하여 객관성을 잃지 않는 개선방안을 모색하는데 유의하고자 한다.

## 제 2절 연구의 배경 및 필요성

방위사업은 군의 방위력 증강 및 유지에 필요한 주요 무기체계, 정보기술체계, 군수품 등을 획득하기 위한 사업으로 국가 안보의 중추적인 역할을 수행하고 있다.

방위사업법에 명시된 방위사업의 범주는 <그림 1> 과 같이 방위력 개선, 방위산업육성 및 군수품 조달로 구분할 수 있는데 이중에서 방위력 개선사업<sup>2)</sup>은 방산물자를 사전에 지정하여 방위산업체<sup>3)</sup>로 하여금 방위

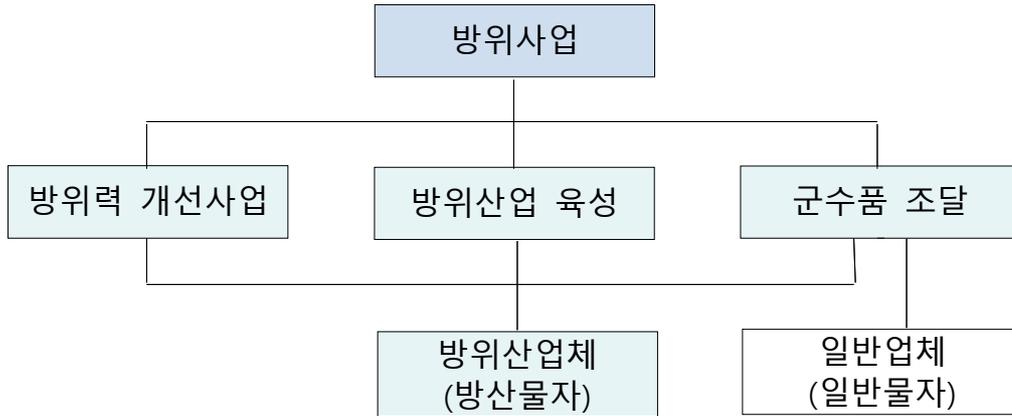
2) 방위력개선사업이라 함은 "군사력을 개선하기 위한 무기체계의 구매 및 신규개발·성능개량 등을 포함한 연구개발과 이에 수반되는 시설의 설치 등을 행하는 사업을 말한다."

3) 방위산업체는 "방산물자를 생산하기 위해 시설기준과 보안요건 등을 갖춘 업체가 「방위사업법」 제35조에 의해 산업통상자원부장관으로부터 지정받은 업체를 말한다."

이후에는 연구 편의상 방산업체로 사용함

산업물자<sup>4)</sup>를 생산하게 하는 방식으로 수행된다.

즉, 방산업체는 방산물자로 지정된 무기체계를 연구개발하거나 생산하여 납품하는 등 방위사업을 추진하는데 있어 핵심적인 역할을 담당하고 있다.



〈 그림 1〉 방위사업과 방위산업체의 관계

그리고 방위산업은 자주국방을 실현하는 주요 수단이기 때문에 방위사업법에서도 방위사업의 3대 임무중의 하나로 방위사업 육성을 규정하고 있다.

방산업체가 튼튼해야 방위산업이 육성 될 것이고 방위산업이 발전되어야 방위사업이 성과 있게 추진된다는 관점에서 방산업체의 경영여건에 관심을 기울여야 할 필요가 있다. 그런데 2017년 방산업체의 경영실태<sup>5)</sup>를 보면 100여개에 달하는 방산업체 전체 영업이익이 602억원에 불과하였고 이에 따른 영업이익률은 0.5%로 제조업 평균 7.6%에 비해 매우 저조한 실정이다. 이런 지표에서 확연하게 드러나듯이 전반적으로 방산업체의 경영 여건이 매우 어려운 것으로 나타나고 있다.<sup>6)</sup>

4) 방위산업물자는 “군수품 중 「방위사업법」 제34조에 의해 지정된 물자를 말하며, 무기체계 또는 군용으로 연구개발 중인 물자로서 연구개발이 완료된 후 무기체계로 채택할 것이 예상되는 물자를 말한다.” 이후에는 연구 편의상 방산물자로 사용함

5) 방위사업청, 2019년 방위사업 통계연보(2019. 6. 10.)

6) 세부 내용은 제4장에서 제시하겠음

이와 같이 방산업체는 방위사업을 추진하는 주축이자 방위산업 육성의 대상임에도 불구하고 최근 방산업체에 대한 제재가 과도하여 여러 가지로 어려움을 겪고 있다는 의견이 제기되고 있는 실정으로서 가동을 감소, 이윤을 저하 등의 요인과 함께 이러한 상황이 복합적으로 작용할 경우 방위산업의 존립 기반이 위협을 받을 수도 있다.

따라서 본 연구에서는 방산업체 제재에 대한 시각을 현행 법령과 제도의 문제를 개선하는 것과 더불어 장기적인 관점에서 방위산업의 육성이란 차원에서 접근하여 개선방안을 모색하고자 한다.

현행 방산업체에 대한 제재가 과도하다는 의견이 나오는 배경을 살펴보면 다음과 같은 요인에 기인한다고 본다.

## 1. 방위사업의 특수성 미 고려

현재 방산업체에 대한 제재는 국가계약법을 근거로 적용하여 시행되고 있는데 방위사업의 특수성이 반영되지 않은 국가계약법을 방위사업에 그대로 적용하는 것은 다소 무리한 측면이 있다고 할 수 있다. 방위사업의 특수성이 방산업체 제재에 미치는 영향에 대해서는 제2장에서 별도로 기술하고자 한다.

## 2. 과도하고 중복적인 제재로 인한 악영향 과다

방산업체에 대한 과도하고 중복적인 제재<sup>7)</sup>는 그 원인 제공과 책임 소재에 대해서는 별개로 하더라도 결과적으로 아래와 같은 악영향을 초래한다는 점은 분명한 사실이다.

- 가. 방위산업 활동 제한 및 위축으로 방위산업 지속 발전 저해
- 나. 우수 업체의 방산분야 참여 회피 요인으로 작용
- 다. 무기체계 전력화 계획 차질 발생 및 방산업체 경영난 가중
- 라. 방산업체 제재 시 부정적 인식으로 방산 수출에도 악영향 초래
- 마. 해당 업체의 이미지 실추로 인한 주가 하락 등의 손실 발생

---

7) 세부 내용은 제3장에서 제시하겠음.

### 3. 제제와 관련한 정부기관과 업체 간 이견과 갈등 상존

- 가. 집행정지 가처분 청구와 소송이 빈번히 발생
- 나. 소송으로 인한 인적·물적·시간적 손실 발생
- 다. 사업 추진 지연 등 방위사업에 악영향 초래

### 4. 방위산업에 대한 부정적 인식 확산 요인으로 작용

- 가. 제제관련 빈번한 언론 보도 등으로 국민들에게 방산비리가 만연되어 있는 것으로 인식될 우려가 많음
- 나. 방산업체 임직원들에 대한 사기 저하 요인으로 작용

위에서 살펴 본 바와 같이 현행 방산업체에 대한 제제 조치와 관련하여 제기되고 있는 여러 가지 문제점을 해소하여 방위산업의 지속 성장과 방위산업 육성, 방산업체의 경영난 해소 등에 기여할 수 있도록 합리적인 제제방안 마련과 정책 반영이 절실한 실정이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 방산업체에 대한 제제를 합리적으로 개선할 여지가 있는지를 연구하여 개선방안을 제시 하고자 한다.

## 제 3절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구 범위

본 연구에서는 방산업체 제제 중에서 부정당업자 제제와 관련된 사항을 연구하는 것으로 범위를 한정하고 아래와 같은 사항이 포함되도록 장·절을 편성하여 세부사항들을 살펴보고 개선 방안과 정책 반영사항을 도출하고자 한다.

- 가. 방위사업의 환경과 특수성 고찰
- 나. 현행 제제 관련 법령 및 제도 고찰
- 다. 방산업체 제제 사례 및 문제점 분석
- 라. 민수분야 및 외국 제제와 방위사업 제제 비교 및 시사점 도출
- 마. 현행 제제 제도의 개선방안 도출
- 바. 개선방안에 대한 정책 반영사항 도출

## 2. 연구 방법

연구방법은 부정당업자 제재와 관련된 법령과 제도, 기존에 연구되었던 선행 연구 결과(학위 논문, 정책 개선 연구 등), 통계자료(방사청, 조달청) 등의 문헌자료를 수집하여 분석하고, 방산업체를 대상으로 설문조사, 사례 조사, 주요직위자 의견 청취 등의 방법으로 제재 사례를 조사하여 분석하고자 한다. 아울러 개선 방안에 대한 전문가 자문을 통해 정책 반영 과제의 법적 타당성을 확인하도록 하겠다.

## 3. 연구 추진 방향

방산업체 제재의 실상을 확인하여 합리적인 개선방안을 도출하기 위해 아래와 같이 연구방향을 설정하여 연구를 진행하고자 한다.

- 첫째, 방위산업체가 겪는 어려움의 적나라한 실상을 표면화하여 방산업체 제재의 합리적 개선 필요성에 대한 공감대 형성
- 둘째, 과도한 제재로 과급되는 방산업체 등 방위산업 전반에 미치는 악영향을 분석하여 방산업체 입장 뿐만 아니라 방위산업 육성 및 지속 발전, 방산 수출 활성화 등 전체적인 관점에서 접근
- 셋째, 국가기관과 방산업체가 공감할 수 있는 내용의 개선안을 연구하여 시행 가능성 제고

## 4. 연구 중점

연구의 방향에 맞게 아래와 같이 연구 중점을 설정하여 연구하여 연구의 성과를 달성할 수 있도록 하고자 한다.

- 첫째, 현행 제재 관련 법령과 제도를 방위산업의 특성과 환경에 부합되게 개선할 여지가 있는지를 연구
- 둘째, 과도한 제재 존재 여부 확인 및 이를 완화할 수 있는 방안 연구
- 셋째, 과징금 등의 금전적 제재 완화 방안 연구
- 넷째, 방산업체에 대한 역차별적 제재 존재 여부를 확인하여 이를 해소할 수 있는 방안 연구

## 제 2장 방위사업의 특수성

### 제 1절 방위사업의 의의

#### 1. 방위사업청의 출범 배경

국방획득은 막대한 예산이 소요되고 국가 안보를 좌우하는 중요한 분야이다. 그럼에도 불구하고 그동안 국방획득시스템의 미비, 조직 및 인력의 취약성, 자원 운용의 효율성 미흡, 투명성 미흡 등 여러 가지 문제점이 노출되어 다양한 개혁방안이 추진되다가 2006년 1월 1일, 획득사업의 투명성, 효율성, 전문성의 획기적인 강화를 위해 국방부, 합참, 각 군, 조달본부 등 8개 기관에 분산 운영되던 획득관련 조직 및 기능을 모두 통폐합하여 방위력개선 사업의 수행, 군수품 조달, 방위산업 육성과 관련된 업무를 소관하는 획득전문 중앙행정기관인 방위사업청이 출범되었다.

이와 함께 2006년 1월 2일 「방위사업법」이 공포되면서 방위사업 전반에 관한 사항을 규제하는 준거로 기능하게 되었다.

여기서 주목해야 할 점은 방위사업이 특수한 분야로서 국가계약법 등 다른 법으로는 방위사업을 추진하기 어렵기 때문에 방위사업법이라는 별도의 법을 제정하여 이를 적용 받게 했다는 점이다.

#### 2. 방위사업법과 국가계약법과의 관계

우리나라는 국가계약에 관한 기본법이라고 할 수 있는 국가계약법이 존재하여 일반적으로 국가기관이 수행하는 모든 계약행위는 국가계약법의 적용을 받는다. 방위사업도 국가를 당사자로 하는 계약이므로 예외가 아니다.

그럼에도 불구하고, ‘방위사업법’이라는 군수품 조달에 관한 법률을 별도로 두고 있는데 본 연구과제와 관련된 사실을 고려하여 국가계약법과 방위사업법의 성격을 비교하여 살펴 볼 필요가 있는데 <표 1> 을 보면 그 차이를 엿볼 수 있다.

**<표 1> 국가계약법과 방위사업법의 성격 비교**

구분	국가계약법	방위사업법
목적	이 법은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 계약업무를 원활하게 수행할 수 있도록 함을 목적으로 한다.	이 법은 자주국방의 기반을 마련하기 위한 방위력 개선, 방위산업육성 및 군수품 조달 등 방위사업의 수행에 관한 사항을 규정함으로써 방위산업의 경쟁력 강화를 도모하며 궁극적으로는 선진강군(先進強軍)의 육성과 국가경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.
이념	미 규정	이 법은 국가의 안전보장을 위하여 방위사업에 대한 제도와 능력을 확충하고, 방위사업의 투명성·전문성 및 효율성을 증진하여 방위산업의 경쟁력을 강화함으로써 자주국방 태세를 구축하고 경제성장 잠재력을 확충함을 기본이념으로 한다.
적용 범위	이 법은 .....국가를 당사자로 하는 계약에 대하여 적용한다.	미 규정
다른 법률과의 관계	국가를 당사자로 하는 계약에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.	방위사업에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다.

방위사업법의 목적과 기본이념에 비추어 볼 때 방위사업법은 단순하게 군수품 조달에 관한 사항만을 규율하는 법률이 아니라, “방위사업의 투명성·전문성 및 효율성을 강화하여 방위력 개선, 방위산업육성 및 군수품 조달을 원활하게 수행할 수 있도록 함으로서 궁극적으로는 방위산

업 경쟁력 강화, 자주국방태세 완비 및 선진강군 육성, 국가경제 발전 등에 기여하기 위해 제정한 법률”이라는 점에서 그 분야가 광범위하여 국가계약법과는 차이가 있다고 할 수 있다.

즉, 국가계약법이 오로지 계약의 원활한 수행을 목적으로 하는데 반해 방위사업법에서는 계약의 원활한 수행 외에 추구하는 바가 많아 국가계약법만으로는 그 목적을 달성하는데 한계가 있기 때문에 이를 달성하기 위해 별도로 만든 법이라고 할 수 있다.

그런데 국가계약법과 방위사업법의 다른 법률과의 관계를 보면 국가계약법에서는 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관하여’, 방위사업법에서는 ‘방위사업에 관하여’ 각기 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다.’고 되어 있다.

위 조항에 근거하여 계약에 관한 사항이 국가계약법에는 규정되어 있으나 방위사업법에는 조항이 없을 경우에는 방위사업을 추진함에 있어서도 불가피하게 국가계약법을 따르고 있는 실정이다.

위에서 살펴본 바와 같이 방위사업은 ‘방위력 개선’, ‘방위산업육성’, ‘군수품 조달’ 등을 수행하는 사업으로 규정하고 있는데 방위사업의 범주에 있는 무기체계 구매 계약, 연구개발 계약, 군수품 조달 계약 등은 국가계약법의 ‘국가를 당사자로 하는 계약’이면서 ‘방위사업법을 적용받는 계약’에 의해 추진되는 사업이기도하다.

따라서 방위력개선사업을 계약의 형태로 진행할 경우에는 기본적으로 국가계약법의 적용을 받되, 방위사업법 제46조, 제46조의2 등과 같이 계약에 관한 특례 조항이 있을 때는 방위사업법이 우선한다고 할 수 있다.<sup>8)</sup> 이는 방위사업법은 특별법이므로 일반법에 우선하여 적용하는 것이 타당하다는 논리이다.

---

8) 조인형, 무기체계 연구개발사업에 대한 계약 사후관리 개선방안 연구, 2018. 8. 20, 한국방위산업진흥회, p. 4 인용

그런데 여기서 주목해야 할 점은 방위사업은 여러 가지 고유의 특수성 때문에 추진방식이나 계약 방법 등이 다른 정부기관이 수행하는 일반적인 계약과는 다른 점이 많다는 점이다.

방위사업법을 제정한 것도 이런 특수성을 고려한 것으로 방위사업법의 목적과 이념에도 그 취지가 나타나 있다.

그럼에도 불구하고 방위사업법에서 방위사업의 계약에 관한 사항을 명시하지 않아 부득이 국가계약법을 적용할 수밖에 없기 때문에 여러 가지 무리가 따른다고 본다.

〈표 1〉의 ‘다른 법률과의 관계’에서 계약에 관한 사항에서 국가계약법과 방위사업법 중에 어떤 법률을 적용해야 하는 지에 대해 비교해 보면 방위사업법에 계약에 관한 사항이 규정되어 있지 않은 사항에 대해서는 국가계약법을 따라야 하지만 방위사업법에 규정되어 있으면 비록 계약에 관한 사항이라도 국가계약법이 아닌 방위사업법을 적용할 수 있다는 의미라고 볼 수 있다. 국가계약법에서도 이를 허용하고 있다고 보아야 한다.

따라서 국가계약에 관한 일반적인 사항은 국가계약법을 따르되 방위사업의 특수성과 관련되는 계약 관련 조항을 선별하여 방위사업법 계약의 특례 조항에 예외적으로 규정함으로써 원활한 방위사업의 추진을 도모할 수 있다고 본다.

### **3. 방위사업의 의의**

방위사업은 군이 필요로 하는 무기체계와 군수품을 획득하는 것이 주요 기능이다. 방위사업에는 많은 국가 예산이 뒷받침되어야 하고 국방기술이 축적되어 있어야 한다. 관련 주체들의 유기적인 협조 하에 적기에 적정 가격으로 고성능, 고품질의 무기체계와 군수품을 획득하는 것이 그 목표라고 할 수 있다.

일반적으로 방위사업 추진의 3요소는 사업 주체(획득기관), 국방예산, 방위산업이라고 할 수 있으며 3요소가 유기적으로 결합될 때 그 성과를 극대화할 수 있다.

방위산업은 방위사업법에 “방위산업물자를 제조·수리·가공·조립·시험·정비·재생·개량 또는 개조(이하 "생산"이라 한다)하거나 연구 개발하는 업을 말한다.”라고 정의되어 있듯이 방위산업은 국가안보 산업으로서 방위사업의 근간을 이루는 핵심 산업이라고 할 수 있다.

방위산업은 방위사업과 불가분의 관계가 있다. 따라서 방위사업의 성공적인 수행을 위해서는 방위산업이 육성되어야 하고 방위산업 육성은 곧 방산업체를 보호·육성하는 의미라고 볼 수 있기 때문에 방산업체 보호·육성의 문제는 단지 방산업체의 입장에서 뿐만 아니라 범국가적 차원에서 관심을 가져야 할 매우 중요한 사항이라고 할 수 있다.

이와 같은 관점에서 최근 제기되고 있는 방산업체에 대한 과도한 제재에 따른 경영여건 악화 등의 여러 가지 문제를 개선하기 위한 대책 마련이 긴요한 시점이라고 할 수 있다.

## **제 2절 방위사업의 특수성이 방산업체에 미치는 영향<sup>9)</sup>**

### **1. 방위사업의 특수성에 대한 이해의 필요성**

제 1절에서도 언급했듯이 방위사업은 정부가 관여하는 일반적인 사업과는 다른 특수성이 있기 때문에 이런 특수성을 감안하여 별도로 특별법인 방위사업법을 제정하여 이를 적용하고 있다.

그런데 실제로 방위사업을 추진함에 있어 계약분야는 방위사업법이 아

9) 김대근외, 과거실적을 계약업체 선정 평가요소로 반영하는 연구(2012. 12. 10, 한신솔루션) p. 13-21 참고

위경복외, 방위력 증강 프로세스 개선 연구(2012. 12. 02, 한국군사문제연구원) p. 16-21 참고

닌 국가계약법을 적용하고 있기 때문에 방위사업의 특수성이 반영되지 못하는 경우가 있어 일부 혼란이 야기되고 있는 것이 사실이다. 이런 현상을 방지하기 위해서는 방위사업 추진 과정에서 방위사업의 특수성을 이해하고 이에 맞는 방위사업 관리가 필요하다.

방위사업 추진과정에서 방위사업의 특수성으로 기인되는 여러 가지 구조적인 문제가 야기되기도 하고 특히 방산물자의 생산 및 연구개발의 주체인 방산업체가 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 알려지고 있어 본 연구에서는 우선적으로 방위사업의 특수성을 살펴보고 이런 특수성이 방산업체에 어떤 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

## **2. 방위사업의 특수성이 방산업체에 미치는 영향**

방위사업의 특수성에는 여러 가지가 있으나 여기서는 방위산업체에 영향을 미치는 제재와 관련된 특수성 위주로 살펴보고자 한다.

### **가. 획득 절차 복잡**

방위력증강체계는 기획관리절차, 획득관리절차, 참여기관 및 이해관계자 등이 복합적으로 관련된 구조로서 매우 복잡한 구조를 갖고 있다.

먼저 기획관리절차는 기획-계획-예산-집행-평가의 단계로 이뤄지고, 획득관리절차는 선행연구-탐색개발-체계개발-양산배치 단계를 거친다. 그리고 방위력증강사업에는 국방부, 합참, 소요군, 방위사업청, 국방과학연구소, 국방기술품질원, 국내·외 업체 등 다수의 기관과 업체가 참여한다.

이와 같이 방위력증강체계의 구조가 다차원적이기 때문에 획득업무 수행을 위해 많은 단계와 복잡한 절차를 거쳐야 하고 다수의 이해당사자와 소통하면서 협조해야 한다.

이 과정에서 어느 한 분야에서 문제가 생기면 획득업무 전체에 영향을

미치는 것은 물론, 방산업체에도 큰 영향을 미친다. 예를 들어 해당 사업에 대한 예산 획득이 안 되거나 물량이 축소되기도 하고 예산 배정 및 집행 지연, 관계기관의 의사결정 지연 등이 발생할 경우 방산업체에 미치는 영향이 지대하다 할 것이다.

이와 같이 복잡한 획득구조는 방위력 개선사업 추진을 어렵게 하는 요인으로 작용하면서 획득기간 장기화, 비용 증가, 방산업체의 계약 이행을 어렵게 하는 등의 여러 가지 부작용을 야기하는 요인이 된다.

## **나. 연구 개발의 불확실성 과다**

방위력개선사업은 이미 개발이 완료되어 비용이나 성능 등이 검증된 무기체계를 외국으로부터 구매하는 경우도 있지만 최근에는 국내 기술로 현재 존재하지 않는 무기체계를 연구 개발하여 획득하는 경우가 많은데 연구 개발의 경우 불확실성이 크다.

그러나 자주국방을 위해 국방기술의 발전이 필수적이므로 정부는 방위산업의 연구개발을 활성화 하고 업체의 참여를 유도하기 위해 아래와 같은 다양한 연구개발 지원제도를 마련하고 있다.<sup>10)</sup>

첫째, 방위산업 전용기기 구매, 설치비용 전부 또는 일부 부담, 연구개발, 또는 기술도입비용 전부 또는 일부부담, 품질검사 또는 품질관리비용의 전부 또는 일부 부담, 기타 대통령령으로 정하는 사항에 대해 비용의 전부 또는 일부를 부담한다.

둘째, 방산업체 또는 연구기관에 대하여 연구 또는 시제의 항목, 방법, 규모, 기타 필요한 사항을 정하여 방산물자 또는 군사용으로 연구 개발할 필요가 있는 물자의 연구 또는 시제생산을 위촉하고 연구비 또는 시제생산비를 지원하며 방산물자 및 방산물자에 관한 핵심기술을 연구개발한 자에 대해 장려금을 지급한다.

---

10) 김대근외, 과거실적을 계약업체 선정 평가요소로 반영하는 연구(2012. 12. 10, 한신솔루션) p. 20-21 인용

셋째, 조세특례제한법상에 기술개발준비금 손금 산입, 기술 및 인력개발비에 대한 세액공제, 부가가치율 영세율적용 등의 규정을 두어 연구개발을 지원한다.

넷째, 다른 직접경비에 비해 높은 이윤율을 적용한다.

이와 같은 지원에도 불구하고 과연 개발이 성공할 것인가? 개발일정은 준수될 수 있는가? 비용은 예상한 수준에서 증가되지는 않을까? 성능은 소요균의 요구를 충족시킬 수 있을까? 등 현재시점에서 볼 때 어떤 요소도 검증된 사항이 없기 때문에 위험을 감수하고 사업을 추진해야 한다.

이와 같이 연구개발은 불확실성이 과다하여 실패할 위험이 크다는 것을 감안하고 사업을 추진해야 하나 이제까지의 사업추진은 개발 성공을 전제로 획득 수량, 전력화 시기, 부대편성 등의 관련 업무를 병행하여 추진하고 있는 실정으로 이는 연구개발의 실패를 인정하지 않는 풍토에 기인되는 현상이라고 할 수 있다. 이런 풍토로 인해 실제로 연구개발이 완벽하지 못한 상태로 야전에 전력화되어 운용 중에 미비점이 드러난 경우도 발생되고 있다.

이와 같은 여건에서 연구개발을 담당하는 방산업체 입장에서는 전적으로 연구개발의 책임과 위험을 모두 감수해야 한다. 연구개발 실패 시에는 원인 규명 과정에서 업체의 책임에 관해 귀책사유가 발견되면 부정당업자 제재 처분을 받게 될 수도 있다. 그렇기 때문에 연구개발의 주체인 방산업체는 어떻게 해서라도 연구개발을 성공시켜야 한다는 압박감에 놓이게 되어 다소 무리를 하는 경우도 있다.

연구개발에 있어서 실패를 인정하지 않는 풍토는 연구개발의 활성화를 저해하는 요인이 되며 실패를 성공으로 간주하거나 개발 미흡을 은폐하는 경우가 발생할 우려가 있어 결과적으로 더 큰 손실을 초래하게 되는 원인이 될 수 있다.

## 다. 단위사업 당 막대한 비용 소요

주지하는 바와 같이 방위력개선사업에는 막대한 비용이 소요된다. 현대 무기체계는 상대적으로 우수한 성능, 정밀성, 신뢰성이 요구됨에 따라 날이 갈수록 첨단화, 고도정밀화, 복합화 되면서 무기체계 1 단위 당 획득비용이 거의 1조원에 달하는 경우도 있고 소요량에 따라 특정사업의 규모가 수조원에 이르는 경우도 있을 만큼 막대한 비용이 소요된다. 주요 무기체계의 획득 비용을 예로 들면 KF-16은 대당 426억원, 이지스구축함(KDX-Ⅲ)은 척당 9,500억원이며, 공중조기경보기는 대당 4,000억원에 이른다.

이와 같이 방위력개선사업에 막대한 비용이 소요된다는 것은 사업 도중에 방산업체가 부정당업자 제재 처분을 받게 될 경우 사업 예산(계약금액)에 비례하여 과징금을 부담해야 하는 등 업체가 감당해야 될 비용 손실도 그만큼 커진다는 의미로 방산업체가 이를 감당할 수 없을 때 문제가 야기된다.

## 라. 획득기간 장기 소요

무기체계 획득에 소요되는 막대한 비용을 제한된 국방예산으로 일시에 확보하기가 어렵기 때문에 수년간에 걸쳐 장기 사업으로 추진되는 경우가 많다. 하나의 무기체계를 획득하기 위해서는 소요 기획부터 연구개발, 양산 종료 시까지 길게는 10년 이상 소요되는 경우도 있다. 경우에 따라 사업이 정상적으로 추진되지 못하면 기간이 연장되고 이에 따른 비용도 증가하게 된다.

그런데 대부분 1개 방산물자에 1개 방산업체가 지정되어 있는 상황에서 해당 방산업체가 부정당업자 제재 처분을 받게 되면 생산 활동이 제약을 받게 되어 획득기간이 늘어나게 되고 군의 전력화 계획에도 차질이 발생하게 된다.

아울러 경쟁입찰의 경우 해당업체는 제재에 따른 여러 가지 불이익으로 인해 사업 수주에 실패하면 수년간 생산물량을 확보하지 못하는 심각한 어려움에 처하게 된다. 즉, 많은 종류의 물품을 생산하는 민수분야와 달리 대부분의 방산업체가 생산하는 방산물자가 1-2개로 한정되어 있는 상황에서 제재로 인해 사업을 수주할 수 없게 된다면 장기간 생산을 중단해야 하는 치명적인 어려움에 직면할 수도 있다. 이럴 경우 민간 부문의 수요가 없어 민수산업으로의 전환도 어렵기 때문에 유희 시설 발생 등 채산성의 상실로 기업 위험부담이 가중된다.

#### **마. 관련 지식, 기술, 정보 광범위**

현대 첨단 무기체계에는 전자공학, 재료공학, 기계공학, 화학공학, 유체공학, 시스템공학, 인체공학 등 현존하는 모든 공학이 반영되어 있고 이에 부가하여 컴퓨터 및 통신, 전자제어, 센서, 네트워킹 등에 이르기 까지 하드웨어와 소프트웨어가 결합된 복합체계로서 방위력개선사업과 관련된 지식과 기술, 정보가 매우 광범위하다는 특징을 갖고 있다. 이런 특징 역시 획득업무를 어렵게 하는 요인이라고 할 수 있다.

방산업체들은 이와 같은 첨단기술 등을 총동원하여 무기체계를 연구 개발하여 생산하게 되지만 이중 한 분야, 하나의 부품이라도 잘못될 경우 치명적 결함이 될 수 있기 때문에 그 과정에서 부정당업자 제재의 귀책사유가 발생할 가능성이 매우 높아 업체로서는 엄청난 부담이 아닐 수 없다. 즉, 방산업체는 실제로 해당 무기체계의 연구개발, 양산, 배치/운용의 전 단계에 걸쳐 무한책임을 져야 하는 입장에서 제재까지 받게 되면 어려움이 더욱 가중될 수 밖에 없다.

#### **바. 주문생산에 의한 획득**

모든 무기체계의 획득은 주문 생산에 의한 방법으로 이뤄진다. 주문자는 정부기관이고 그 비용은 국가 예산으로 충당하게 되는데 방위력 개선사업을 위한 국방예산은 기본적으로 육·해·공군의 무기체계 소요에 의해 획득되지만, 국가안보 상황과 전략, 국방 정책, 당면한 군사

위협에 따른 군사 전략 등의 영향으로 인해 사업 계획의 변동성이 큰 것도 방산업체가 겪는 어려움 중의 하나이다. 즉, 예산의 가용성과 무기체계 획득 우선순위에 따라 어떤 무기체계를 언제 획득할 것인지를 결정하게 되는데 그 중 특정 무기체계를 생산하는 방산업체 입장에서 보면 생산 대상 무기체계와 물량이 어떻게 결정될지 모르기 때문에 계획적 생산이 곤란한 실정으로 시설 가동과 인력 유지에 어려움을 겪게 되는 요인이다.

정부에서 방산물자를 생산하도록 방산업체를 지정한 것이므로 일정한 생산 물량을 담보해 주는 것이 필요하나 상황이 허락하지 않으면 집행 기관인 방위사업청으로서도 별다른 대책이 없는 것이다.

때로는 단기적으로 주문이 없으면 생산도 없다는 상황을 감내해야 할 경우도 있을 수 있다. 방산업체가 이런 불확실한 상황에서 처한다면 과연 계속하여 방산업체로 남아 있을 것인가에 대해 심각하게 고민하지 않을 수 없을 것이라고 본다.

## **사. 수요와 공급의 독점으로 경쟁 제한**

방산업체에서 생산한 방산물자는 국가가 유일한 수요자로서 수요가 독점되는 동시에 방산업체에 의한 공급 독점이 이루어지는 수요와 공급의 쌍방 독점적 형태의 시장구조를 보인다.

그러나 정부는 수요 독점으로 방산제품의 국내 및 해외조달 여부를 결정할 뿐만 아니라 공급업체 지정 및 조달물량을 결정할 권한을 가지고 있는데 반해 방위사업법에 의해 정부로부터 방산업체로 지정을 받은 입장에서 업체는 자사에 유리한 조건을 내걸고 공급을 거부하거나 할 수 있는 입장이 아니라서 공급의 독점적 지위는 유명무실한 실정이다.

민수분야는 수요자와 공급자가 많기 때문에 공급자는 제품의 품질과 가격, 서비스로 치열한 경쟁을 하게 되고 생산물량도 시장 상황을 고려하여 공급자가 결정한다. 수요자는 이를 수용하여 구매할 것인지 여부를

결정하여 구매를 하게 된다.

그러나 방위력개선사업에서는 이런 경쟁 메카니즘이 존재하지 않고 국가기관이 수요량과 가격을 결정한다.

그래서 방산업체의 생산 활동은 수동적으로 정부 정책에 크게 의존할 수밖에 없다. 이와 같이 방산업체는 방위력 개선 사업에서 가격 등 아무리 계약 조건이 불리하더라도 계약하는 방법 외에는 다른 방도를 찾을 수가 없는 구조이다.

더구나 모든 방위사업 수행에 필요한 규칙들은 우월적 지위에 있는 정부기관에서 규정하고 있고, 방산업체는 이를 따를 수 밖에 없는 상황에서 정부기관의 여러 조치에 대해 공정성과 합리성에 관한 논란이 일어나는 것도 수요 독점과 관련이 있다고 할 수 있다.

가격 결정 시스템도 수요자와 공급자 간에 종종 이견이 발생하는 분야이다. 무기체계 연구개발의 경우 현존하는 제품이 아니기 때문에 가격이 형성되어 있지 않다. 그래서 가격은 방산업체로 지정된 공급업체가 정부의 수요에 따라 조달물자를 공급하고, 공급한 조달물자의 원가에 일정율의 이윤을 더해서 보상받는 방법으로 결정된다. 즉, 원가가 얼마인지 불확실할 경우 계약금액을 가격을 확정하는 확정 계약이 아닌 개산 계약, 불확정 계약 등의 계약을 체결하고 사후 원가를 적용하기 위해 재료비는 물론, 인건비, 일반관리비, 이윤율에 이르기까지 원가를 통제하고 있다.

이와 같은 가격 결정 제도는 시장 경제 원리와는 다른 방법으로서 이윤을 극대화해야 하는 기업의 이익과 상충한다.

이런 방산원가 제도로 인해 허위 원가자료 제출 여부를 둘러싸고 방위사업청과 업체 간에 종종 논란이 일어나고 있고 그 결과에 따라 방산업체가 부정당업자 제재를 받게 되는 경우도 발생한다.

## **아. 국방규격과 ROC 적용, 고도의 성능 요구**

국방조달 시에는 군에서 요구하는 규격과 성능을 충족시킬 수 있도록

하기 위해 일정한 품질 기준을 설정하여 적용하고 있다.

이미 개발이 완료되어 군수품으로 채택된 모든 품목은 국방규격을 제정하여 생산 시 이를 적용토록 하고 있고 연구개발로 무기체계를 획득할 경우에는 성능을 충족시킬 수 있는 기준으로 군사요구도(ROC)를 제시하여 성능을 보장할 수 있도록 하고 있다.

이미 개발이 완료된 군수품은 생산 및 품질시스템이 구축되어 국방규격을 적용하는데 별다른 문제가 발생하지 않지만 무기체계 연구개발 시 적용하는 ROC와 관련해서는 여러 가지 예기치 못한 문제가 발생하는 경우가 종종 있다.

무기체계 연구개발 시 시제품 개발이 완료되면 요구되는 성능을 구현했는지 여부를 평가하기 위해 개발업체(기관)가 주관하는 개발시험평가와 사용자가 주관하는 운용시험평가를 실시하는데 시험평가를 통해 “군사용 적합” 판정을 받아야 개발이 완료 되는데 이러한 시험평가의 기준이 곧 ROC다.

그런데 군에서 ROC를 제기하면서 세계 각국의 무기체계의 최첨단 성능을 망라한 내용을 포함시키는 경우 이를 구현하기가 매우 어려운 것이 사실이다. 무기체계를 장기간 운영해야 되고 수출까지 고려한다면 현존하는 무기체계의 성능보다 우위의 무기체계를 개발해야 한다는 측면에서 ROC의 요구 성능을 높게 설정하는 것은 당연한 일일 것이다.

그러나 연구개발을 담당하는 방산업체 입장에서 과도한 수준의 ROC는 현존하는 기술 수준의 한계, 개발 기간의 부족, 개발 비용 부족, 시험평가 여건의 불비 등의 문제가 복합적으로 작용할 때 연구개발의 성공을 어렵게 하는 요인이 된다.

과도한 ROC는 결국 연구개발의 성공 여부에 지대한 영향을 미치게 되어 이를 구현하기 위한 과정에서 개발 일정 지연, 개발 비용 증가, 시험평가 등 많은 문제가 야기된다.

품질 시험을 예로 들면 연구 개발품은 현존하지 않는 신규 품목이기 때

문에 국내에 개발품의 품질을 시험할 수 있는 공인기관이 없을 수도 있어 이 경우 외국에 시험을 의뢰해야 하는 등의 사정으로 요구하는 시험 성적서를 정해진 기한 내에 제출할 수 없는 상황에 처할 수도 있다. 또한, 높은 수준의 개발 요구(ROC)로 연구개발의 성공 가능성이 불확실한 상황이라고 하더라도 방위사업 외에 일감이 없는 방산업체로서는 무리가 있더라도 일단 입찰에 참여하여 사업을 수주하려는 경향도 없지 않다는 점을 부인하기 어렵다.

이런 상황에서 주 계약업체인 방산업체와 다수의 협력업체들이 장기간에 걸쳐 연구개발을 진행하는 과정에서 불가피하게 계약 불이행 등의 문제가 야기될 소지가 많은 것도 사실이다.

### **자. 방산업체 운영의 경직성**

민수산업에서는 어떤 재화에 대하여 시장에서 수요가 없는 경우 불필요한 비용의 지출을 피하기 위하여 기업 자체 판단에 따라 생상품목을 변경할 수도 있고 생산시설을 축소하거나 폐쇄하는 조치를 취할 수 있지만 방산시설은 현재 시점에서 수요가 없다 하더라도 유사시에 대비하여 시설과 인력을 유지하고 있어야 한다.

방위사업법에서 방산물자와 방산업체의 지정을 정부가 하도록 되어 있고 방산업체는 방산물자를 생산해야 될 책임과 의무가 부여되어 있기 때문이다. 또한, 방산업체의 휴·폐업 및 지정의 취소도 정부가 권한을 행사하도록 되어있다.

이와 같이 방위산업은 경제의 논리보다는 국가 안보의 논리가 우선 시되는 분야로서 방산업체는 민간 기업에 비해 기업 운영의 융통성이 제한됨에 따라 일감 부족, 이윤율 저하 등에 대처할 수 있는 수단이 거의 없는 형편이다. 이런 요인으로 인해 방산업체가 어떤 어려움에 처하게 될 경우 이를 해결할 수 없는 매우 치명적인 상황에 놓일 수도 있다.

## 차. 고도의 투명성 요구

방위사업은 국방예산에 의해 추진되는 국방국가 안보와 직접 관련된 사업으로 국민은 물론, 국회와 언론으로부터 많은 관심을 받는 분야이다. 이와 같이 다른 분야에 비해 집행과정에 대한 높은 투명성이 요구됨에 따라 방위사업법에서도 제2조(기본이념)에서 “이 법은 국가의 안전보장을 위하여 방위사업에 대한 제도와 능력을 확충하고, 방위사업의 투명성·전문성 및 효율성을 증진하여 방위산업의 경쟁력을 강화함으로써 자주국방 태세를 구축하고 경제성장 잠재력을 확충함을 기본이념으로 한다.”고 되어 있고 그 외에도 투명성을 보장하기 위한 여러 가지 사항들이 방위사업법 등에 규정되어 있다.

방위사업의 집행과정에서 야기되는 문제에 관해서는 언론에 빈번히 보도될 뿐만 아니라 각 기관의 다중적인 감사(감사원, 국방부, 방사청)가 이뤄지고 있고 급기야 2014년 11월에는 검찰, 국방부, 국세청, 금융감독원등 100여명이 넘는 사상 최대 인원으로 편성된 방산비리합동수사단을 꾸려 관련자 및 방산업체 등에 대해 4년간이나 대대적인 수사를 진행하기도 할 만큼 중요한 이슈가 되기도 했다.

그러나 수사결과 무죄율이 50%에 이르고 방산비리 규모를 부풀렸다는 지적<sup>11)</sup>과 함께 “침몰하는 방위산업”, “쑥대밭된 방산시장”이라는 비판도 나오는 등 부작용이 많았던 것도 사실이다.

방위사업의 투명성을 확보하기 위해서 엄격한 통제와 감시가 긴요하다는 점은 분명한 사실이다. 그래서 방산비리가 발생하는 구조적인 원인을 파악하고 근본적인 대책을 수립하고 엄격히 시행하여 방산비리를 완전히 근절할 수 있도록 함이 당연하다. 그러나 그 과정에서 근거 없는 의혹과 방산비리가 만연하다는 막연한 선입견에 의한 저인망식 과잉 수사 및 과잉 감사, 무분별한 언론 보도로 인한 피해는 고스란히 방산업체가 떠안을 수 밖에 없다는 점을 간과해서도 안 될 것이다.

---

11) 한국경제 보도(2018. 11. 04.) 靑(청) 특명에 방산비리 수사 4년, '털고 또 털어도' 절반이 무죄

이와 같은 장기간의 수사와 중복 감사는 군과 방산업체의 사기 저하는 물론, 방위사업 추진에 장애가 될 뿐만 아니라 방위산업의 신인도도 떨어져 방산 수출에도 악영향을 미치는 등 후유증이 매우 심각하기 때문이다. 방산업체가 간혹 방산비리에 직접 연관되는 경우도 있지만 근본적으로는 방위사업의 특수성에 기인된 구조적인 문제로 인해 제재의 사유를 유발하는 경우도 많다는 점을 인식할 필요가 있다. 그렇기 때문에 방위사업 전체적인 관점에서 방산업체를 감시와 통제, 제재의 대상이라는 인식에서 벗어나 어려운 여건하에서도 국가 안보에 크게 기여하는 보호·육성의 대상으로 삼는 관점의 전환이 요구된다.

지금까지 살펴 본 방위사업의 특수성을 기초로 민수산업과 방위산업을 비교해 보면 <표 2> 12)와 같이 여러 가지 면에서 차이가 있음을 알 수 있다.

**<표 2> 민수산업과 방위산업 비교**

구분	민수산업	방위산업
생산 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성능/사양: 업체 자체 결정</li> <li>• 품질검사: 법인체, 자체</li> <li>• 납기: 계획성</li> <li>• 중장기 수요예측/생산투자 계획 수립 가능</li> <li>• 업체에서 가격 산정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성능/사양: 획득기관 결정</li> <li>• 품질검사: 국방기술품질원</li> <li>• 납기: 단기간, 불균형, 불규칙</li> <li>• 중장기 수요예측/생산투자 계획수립 곤란</li> <li>• 정부에서 가격 결정</li> </ul>
수요 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수요자의 다양성(일반)</li> <li>• 자유계약, 일반경쟁 계약 (수요자 선택 우선)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수요자의 단일성(정부, 군)</li> <li>• 수의계약, 제한경쟁계약</li> <li>• 해외도입 시 공급자 의견 우위</li> </ul>
시장 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자율적 해외수출 가능</li> <li>• 기업이윤 추구 목표</li> <li>• 제품형태/정밀도 단순</li> <li>• 저가, 경제성</li> <li>• 수요 예측 가능(시기, 물량)</li> <li>• 사업 전환의 융통성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외수출 제약 (정부 통제)</li> <li>• 독점적 시장 지배(정부, 군)</li> <li>• 제품형태/정밀도 복잡 다양</li> <li>• 고가, 비경제성(생산비의 증가)</li> <li>• 장기계약, 수요의 불확정성</li> <li>• 사업 전환의 융통성 결여</li> </ul>
적용 법률	공업발전법 등	방위사업법 등
계약 법률	국가계약법 등	국가계약법, 방위사업법 등

12) 김대근외, 과거실적을 계약업체 선정 평가요소로 반영하는 연구(2012. 12. 10, 한신솔루션) p. 18 참고

### 제 3절 시사점

방위사업은 민수분야와 다른 여러 가지 고유의 특수성이 있다. 그래서 방위사업법이라는 특별법을 제정하여 방위사업에 적용하고 있다.

방위사업 고유의 특수성은 방위사업 추진을 어렵게 하는 요인으로 많은 구조적인 문제를 내포하고 있으며 이런 특수성은 방산업체에 대해 직접적이고 간접적인 영향을 미치는 요인으로 작용한다.

그러나 계약분야에 있어서는 방위사업법에 의하지 않고 민수분야에 적합한 일반법인 국가계약법을 적용하고 있다. 특히, 부정당업자 제재와 관한 일반적인 사항은 방위사업법에 규정되어 있지 않고 다만, 제6조와 제59조에서 청렴서약제와 관련하여 방위사업의 수행에 있어서 투명성 및 공정성을 높이기 위하여 “청렴계약서 위반에 대한 제재로 5년의 범위 안에서 입찰참가자격을 제한하는 등의 제재를 할 수 있다”고 별도의 조항을 두고 있을 뿐이다.

이와 같이 방위사업에 있어서도 부정당업자 제재에 관한 일반적인 사항에 대해서는 국가계약법을 적용하고 있기 때문에 방위사업의 특수성을 반영할 수가 없어 방위사업 추진 과정에서 일부 상충되는 점도 있다고 여겨진다.

여기서 국가계약법은 공공 조달에 관한 계약 시 모든 정부기관이 따라야 하는 법이기 때문에 방위사업도 이를 적용해야 한다는 해석이 있을 수 있지만 다른 한편으로 방위사업법은 특별법으로서 국가계약법에 우선한다는 논리가 있다는 점을 감안한다면 방위사업법에 방위사업의 특수성에 부합되게 부정당업자 제재에 관한 조항을 추가하여 이를 적용하게 하는 방안도 고려해 볼 여지가 있다고 본다.

이 문제에 관해서는 제 3장 법령 및 제도 분석에서 상세하게 검토하고자 한다.

## 제 3장 부정당업자 제재 관련 법령 / 제도

### 제 1절 부정당업자 제재 제도의 의의

계약이란 이해관계가 대립하는 복수당사자간 의사표시의 합치로서 이루어지는 법률행위를 말한다. 사인 간의 계약행위들은 상법과 민법의 적용을 받는데 반해 계약상대자가 개인이 아닌 국가기관, 지방자치단체, 공기업, 준정부기관일 경우에는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국가계약법), 공공기관의 운영에 관한 법률과 공기업·준정부기관 계약사무규칙을 따라야 한다.

공공조달의 계약과정에서 계약당사자들의 부정하고 불투명한 행위는 국가예산의 낭비를 초래함은 물론 공정한 경쟁을 저해한다.

따라서 우리나라는 공공조달계약에 있어서 입찰 참가자들에 대한 불평등이 없도록 공정한 절차에 의한 계약을 담보하기 위해 공공조달 부정당업자에 대한 제재 제도를 「국가계약법」 등에서 규정하고 있으며, 주로 ‘입찰참가자격 제한’ 제도를 중심으로 운영하고 있다.

부정당업자 ‘입찰참가자격 제한’ 제도는 국가기관 등이 실시하는 입찰 및 체결한 계약의 이행 등이 불성실한 자에 대하여 2년 이내의 범위 내에서 입찰참가자격을 제한하여 국가기관, 지방자치단체 및 공기업·준정부기관이 실시하는 모든 입찰에 참가하지 못하도록 하는 제도이다.

부정당업자 ‘입찰참가자격제한’ 제도는 부정당업자가 국가 등과의 계약에 관여함에 따라 여러 가지 공적 폐해가 발생할 우려가 있는 경우를 방지하고 계약의 공정성을 확보함과 동시에 국가 등이 추구하는 공적 목표를 달성하기 위하여 계약의 충실한 이행을 확보하는 것을 목적으로 한다. 즉, 입찰 및 계약 이행의 공정성과 충실성을 확보하고자 하는 것이 그 입법취지이다.<sup>13)</sup>

13) 허헌, 부정당업자의 입찰참가자격 제한에 관한 법적 문제, 2014. 법제처, p. 1 인용

이와 같이 부정당업자에 대한 제재는 실질적 경쟁을 통한 공공조달 계약의 법률효과를 극대화하고 공정성과 투명성을 확보하는 데 반드시 필요한 제도적 장치라는 점에는 이의가 없을 것이다.

그러나 위와 같이 부정당업자에 대한 입찰참가제한 처분의 당위성이 확보된 것이라고 하더라도 국가 등의 우월적 지위에서 국가기관을 보호하기 위해 만들어진 제도라는 점에 유의하여 계약상대자인 사기업의 이익을 과도하게 침해하지 않는 수준에서 운영되어야 할 것이다. 즉, 공공계약의 질서 유지, 목적 달성을 위해서 합리적인 방법과 수단을 통해서 집행될 때만이 그 정당성이 인정될 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 공공조달 부정당업자에 대한 제재의 수준이 과연 적정한지에 대해서는 이해관계에 따라서 다양한 의견<sup>14)</sup>이 존재한다. 즉, 공공기관의 입장에서는 실효성이 적어서 제재를 강화해야 한다는 의견이 있는 반면에 상대 계약당사자인 기업 입장에서는 제재가 지나치게 과도하고 중복적이라는 의견도 있다.

특히, 일반 민수분야와는 크게 다른 특수성이 있는 방위사업 분야에서도 일반법인 국가계약법을 적용하면서 나타나는 문제와 더불어 방위사업법 등에서 국가계약법에서 규정되어 있는 제재 외에 방위사업과 관련하여 추가로 규정한 제재 내용이 중첩적이고 과도하다는 의견이 제기되고 있다.

본 연구에서는 이와 같은 관점에서 국가계약법 상의 부정당업자 제재를 개관해 보고 방산업체와 직접 관련이 있는 방위사업청의 제재를 중심으로 살펴보고자 한다.

---

14) 부정당 업자 제재 관련 선행연구에서 다양한 의견이 제시되고 있음

## 제 2절 「국가계약법」 등에서 정한 부정당업자 제재

### 1. 국가계약법 등에서 정한 부정당업자 사유

부정당업자에 해당하는 자는 <표 3> 과 같이 국가계약법 제27조 제1항의 8가지 유형 중에서 어느 하나에 해당하는 자라고 규정되어 있다. 즉, 국가와 계약을 체결하기 위하여 입찰에 참여하거나 계약체결 및 계약이행과정에서 부실·조잡 또는 부당하게 하거나 부정한 행위를 한 자, 특정인의 낙찰을 위하여 담합을 한 자, 하도급 제한규정을 위반한 자, 계약과 관련된 관계 공무원에게 뇌물을 제공한 자 또는 입찰 및 계약단계에서 관련서류를 위조 또는 변조한 자 등을 부정당업자라고 규정하는 것이다.

#### <표 3> 국가계약법 제27조 제1항에서 정한 부정당업자 사유

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 계약을 이행함에 있어서 부실·조잡 또는 부당하게 하거나 부정한 행위를 한 자</li><li>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</li><li>3. 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「소프트웨어산업 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</li><li>4. 사기, 그 밖의 부정한 행위로 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행 과정에서 국가에 손해를 끼친 자</li><li>5. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 또는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 위반하여 공정거래위원회로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자</li><li>6. 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제27조제5항에 따라 중소기업부 장관으로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자</li></ol> |
|--|

7. 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행과 관련하여 관계 공무원(제27조의3 제1항에 따른 과징금부과심의위원회, 제29조제1항에 따른 국가계약분쟁 조정위원회, 「건설기술 진흥법」에 따른 중앙건설기술심의위원회·특별건설기술심의위원회 및 기술자문위원회, 그 밖에 대통령령으로 정하는 위원회의 위원을 포함한다)에게 뇌물을 준 자
8. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자
  - 가. 입찰·계약 관련 서류를 위조 또는 변조하거나 입찰·계약을 방해하는 등 경쟁의 공정한 집행을 저해할 염려가 있는 자
  - 나. 정당한 이유 없이 계약의 체결 또는 이행 관련 행위를 하지 아니하거나 방해하는 등 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자
  - 다. 다른 법령을 위반하는 등 입찰에 참가시키는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 자

국가계약법 제27조 제1항 제8호에서 ①입찰·계약 관련서류를 위조 변조하거나 입찰·계약을 방해하는 등 경쟁의 공정한 집행을 저해할 염려가 있는 자 ②정당한 이유 없이 계약의 체결 또는 이행 관련 행위를 하지 아니하거나 방해하는 등 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자 ③다른 법령을 위반하는 등 입찰에 참가시키는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 자에 대해서는 동법 시행령 제76조에서 <표 4>와 같이 구체적인 사유가 규정되어 있다.

#### <표 4> 국가계약법 시행령 제76조제1항에서 정한 부정당업자 사유

1. 경쟁의 공정한 집행을 저해할 염려가 있는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
  - 가. 입찰 또는 계약에 관한 서류(제39조에 따라 전자조달시스템을 통하여 입찰서를 제출하는 경우에 「전자서명법」 제2조제8호에 따른 공인인증서를 포함한다)를 위조·변조하거나 부정하게 행사한 자 또는 허위서류를 제출한 자
  - 나. 고의로 무효의 입찰을 한 자
  - 다. 입찰참가신청서 또는 입찰참가승낙서를 제출하고도 정당한 이유없이 해당 회계연도 중 3회 이상 입찰(제39조제1항에 따라 전자

조달시스템 또는 각 중앙관서의 장이 지정·고시한 정보처리장치를 통하여 입찰서를 제출하게 한 입찰은 제외한다)에 참가하지 아니한 자

라. 입찰참가를 방해하거나 낙찰자의 계약체결 또는 그 이행을 방해한 자

마. 정당한 이유 없이 제42조제1항에 따른 계약이행능력 및 일자리 창출 실적 등의 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자

바. 제42조제4항에 따른 낙찰자 결정과정에서 정당한 이유 없이 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자

사. 제87조에 따라 일괄입찰의 낙찰자를 결정하는 경우에 실시절계 적격자로 선정된 후 정당한 이유 없이 기한 내에 실시절계를 제출하지 아니한 자

2. 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자

가. 정당한 이유 없이 계약을 체결 또는 이행(제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 하도급관리계획, 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항의 이행과 제72조 및 제72조의2에 따른 공동계약에 관한 사항의 이행을 포함한다)하지 아니하거나 입찰공고와 계약서에 명시된 계약의 주요조건

(입찰공고와 계약서에 이행을 하지 아니하였을 경우 입찰참가자격 제한을 받을 수 있음을 명시한 경우에 한정한다)을 위반한 자

나. 조사설계용역계약 또는 원가계산용역계약에 있어서 고의 또는 중대한 과실로 조사설계금액이나 원가계산금액을 적정하게 산정하지 아니한 자

다. 「건설기술 진흥법」 제47조에 따른 타당성 조사 용역의 계약에서 고의 또는 중대한 과실로 수요예측 등 타당성 조사를 부실하게 수행하여 발주기관에 손해를 끼친 자

라. 감독 또는 검사에 있어서 그 직무의 수행을 방해한 자

마. 시공 단계의 건설사업관리 용역계약 시 「건설기술 진흥법 시행령」 제60조 및 계약서 등에 따른 건설사업관리기술인 교체 사유 및 절차에 따르지 아니하고 건설사업관리기술인을 교체한 자

3. 다른 법령을 위반하는 등 입찰에 참가시키는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
- 가. 계약의 이행에 있어서 안전대책을 소홀히 하여 공중에게 위해를 가한 자 또는 사업장에서 「산업안전보건법」에 따른 안전·보건 조치를 소홀히 하여 근로자 등에게 사망 등 중대한 위해를 가한 자
  - 나. 「전자정부법」 제2조제13호에 따른 정보시스템의 구축 및 유지·보수 계약의 이행과정에서 알게 된 정보 중 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 누출될 경우 국가에 피해가 발생할 것으로 판단하여 사전에 누출금지정보로 지정하고 계약서에 명시한 정보를 무단으로 누출한 자
  - 다. 「전자정부법」 제2조제10호에 따른 정보통신망 또는 같은 조 제13호에 따른 정보시스템(이하 이 목에서 "정보시스템등"이라 한다)의 구축 및 유지·보수 등 해당 계약의 이행과정에서 정보시스템등에 허가 없이 접속하거나 무단으로 정보를 수집할 수 있는 비(非)인가 프로그램을 설치하거나 그러한 행위에 악용될 수 있는 정보시스템등의 약점을 고의로 생성 또는 방치한 자

국가계약법 제27조 제1항 각호 및 동법 시행령 제76조에서 규정한 부정당업자에 대한 제재는 일정기간 동안 경쟁입찰에 참여할 수 없도록 입찰참가자격을 제한하는 방법과, 입찰참가자격 제한을 같음하여 과징금을 납부토록 하는 방법이 있다.

국가계약법이 처음 제정된 1995. 1. 5부터 부정당업자에 대한 제재는 입찰참가자격 제한 처분만 있었으나, 2012. 12. 28 국가계약법 개정시 부정당업자의 책임이 경미한 자와, 부정당업자에게 입찰참가자격을 제한하면 유효한 경쟁입찰이 명백하게 성립되지 않는 경우에는 입찰참가자격 제한을 같음하여 과징금을 부과할 수 있도록 과징금 부과처분 제도가 새로이 도입되어 2013. 6. 19일 부터 시행되었다.

## 2. 부정당업자에 대한 입찰참가자격 제한 처분 내역

국가계약법 제27조 제1항 각호 및 동법 시행령 제76조에서 규정한 부정당업자에 대한 입찰참가자격 제한기간은 법 위반 내용의 경중을 감안하여 1개월 이상 2년 이하의 범위 내에서 정하도록 되어 있으며 세부 내용은 부록. 1과 같이 동법 시행규칙 제76조에서 구체적으로 정하고 있으며 일반 기준은 아래와 같다.

### 〈부정당업자의 입찰참가자격 제한 일반 기준〉

1. 각 중앙관서의 장은 입찰참가자격의 제한을 받은 자에게 그 처분일부부터 입찰참가자격제한기간 종료 후 6개월이 경과하는 날까지의 기간 중 다시 부정당업자에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 그 위반행위의 동기·내용 및 횟수 등을 고려하여 제2호에 따른 해당 제재기간의 2분의 1의 범위에서 자격제한기간을 늘릴 수 있다. 이 경우 가중한 기간을 합산한 기간은 2년을 넘을 수 없다.
2. 각 중앙관서의 장은 부정당업자가 위반한 여러 개의 행위에 대하여 같은 시기에 입찰참가자격 제한을 하는 경우 입찰참가자격 제한기간은 제2호에 규정된 해당 위반행위에 대한 제한기준 중 제한기간을 가장 길게 규정한 제한기준에 따른다.
3. 각 중앙관서의 장은 부정당업자에 대한 입찰참가자격을 제한하는 경우 자격제한기간을 그 위반행위의 동기·내용 및 횟수 등을 고려하여 제2호에서 정한 기간의 2분의 1의 범위에서 줄일 수 있다. 이 경우 감경 후의 제한기간은 1개월 이상이어야 한다.

중앙관서의 장은 부정당업자에 대하여 입찰참가자격 제한 처분을 한 경우에는 즉시 다른 중앙관서의 장에게 부정당업자의 입찰참가자격 제한 사실을 통보하여야 하고, 입찰참가자격 제한 처분을 받은 자에 대한 상호명, 대표자 성명, 사업자등록번호, 입찰참가자격 제한기간, 입찰참가자격을 제한하는 구체적인 사유를 공개하도록 되어 있다.

부정당업자 통보를 받은 타 중앙관서의 장은 통보받은 부정당업자에 대해서 해당 관서의 경쟁입찰에서도 입찰참가자격을 제한토록 규정하고

있다. 그리고 입찰참가자격 제한처분이 집행 정지된 경우에는 그 집행 정지 또는 집행 정지의 해제사실 등을 입찰참가자격 제한기간 개시일 전까지 정부 전자조달시스템에 공개하여야 한다.

부정당업자로 입찰참가자격을 제한 받은 자는 모든 정부기관의 경쟁입찰에 참여할 수 없음은 물론 국가계약법 제27조제3항에 따라 수의계약도 체결할 수 없으나 다만, 입찰참가자격 제한받은 자 외에는 적합한 시공자 또는 제조자가 존재하지 아니하는 경우 등 부득이한 경우에 한하여 부정당업자 제재를 받은 자와 수의계약을 체결할 수 있도록 하였다.

### 3. 부정당업자에 대한 과징금 부과 처분

부정당업자에 대해 입찰 참가자격 제한을 갈음하여 과징금을 부과할 수 있는 경우와 부과 규모에 대해서는 국가계약법 제27조의2(과징금)에서 두 가지로 규정하고 있다.

첫째, 부정당업자의 위반행위가 예견할 수 없음이 명백한 경제 여건 변화에 기인하는 등 부정당업자의 책임이 경미한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는<sup>15)</sup> 계약금액(계약을 체결하지 아니한 경우에는 추정금액)의 100분의 10에 해당하는 금액의 과징금을 납부하게 하는 경우이다.(부록 2. 부정당업자의 책임이 경미한 경우 과징금 부과기준 참조)

둘째, 입찰 참가자격 제한으로 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 아니하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 위반행위와 관련된 계약의 계약금액(계약을 체결하지 아니한 경우에는 추정가격을 말한다)의 100분의 30에 해당하는 금액의 과징금을 납부하게 하는 경우이다.

15) 국가계약법시행령 제76조의2 제1항

1. 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 부득이한 사유로 인한 경우
2. 국내·국외 경제 사정의 악화 등 급격한 경제 여건 변화로 인한 경우
3. 발주자에 의하여 계약의 주요 내용이 변경되거나 발주자로부터 받은 자료의 오류 등으로 인한 경우
4. 공동계약자나 하수급인 등 관련 업체에도 위반행위와 관련한 공동의 책임이 있는 경우
5. 입찰금액 과소산정으로 계약체결·이행이 곤란한 경우로서 제36조제16호에 따른 기준 및 비율을 적용하는 등 책임이 경미한 경우
6. 금액단위의 오기 등 명백한 단순착오로 가격을 잘못 제시하여 계약을 체결하지 못한 경우
7. 입찰의 공정성과 계약이행의 적정성이 현저하게 훼손되지 아니한 경우로서 부정당업자의 책임이 경미하며 다시 위반행위를 할 위험성이 낮다고 인정되는 사유가 있는 경우

(부록 3. 경쟁입찰이 명백히 성립되지 아니한 경우 과징금 부과기준 참조)

과징금이란 일반적으로 ① 법령위반으로 경제적 이익을 얻게 되는 경우에 그 경제적 이익을 박탈하기 위하여 행정청이 부과하는 금전상의 제재를 위한 경우와 ② 의무위반에 대한 사업정지 처분 등을 하여야 하는 경우에 이로 인하여 국민의 일상생활에 불편이 예상되는 경우 등 공익상 필요가 있을 때에 해당 처분을 대신하여 부과하기 위한 경우로 구분할 수 있다.

2013. 6. 19일 부터 국가계약법에 도입 시행된 과징금 부과제도는 법령위반으로 경제적 이익을 얻게 되는 자에게 그 이익을 박탈하기 위한 금전적 제재를 하기 위한 경우에는 해당되지 아니하고, 의무 위반으로 입찰참가자격을 제한하여야 하나, 이로 인하여 국민의 일상생활에 불편이 예상되는 등 공익상 필요하여 입찰참가자격 제한 대신 과징금 제도를 도입한 것으로 판단된다.<sup>16)</sup>

즉, 과징금 부과 제도는 입찰 참가자격 제한을 갈음하여 부과하는 것으로 부정당업자 제재를 면제해 준다는데 의미가 있다고 할 수 있다.

국가계약법은 27조3항에서 기획재정부에 과징금부과심의위원회를 두어 과징금 부과 여부 및 과징금 금액의 적정성을 심의하도록 하고 있는데 그 세부 내용을 살펴 보면 다음과 같다.

#### **가. 과징금부과심의위원회<sup>17)</sup>**

과징금부과심의위원회는 중앙관서의 장이 부정당업자의 입찰참가자격 제한을 갈음하여 과징금을 부과한 후 심의 요청한 내용에 대하여 과징금 부과 여부 및 과징금 금액의 적정성을 심의하기 위하여 국가계약법 시행령 제76조의5에 따라 기획재정부에 설치된 기구로써 과징금부과심의위원회의 구성 및 심의절차는 <표 5> 와 같다.

16) 국회 기획재정위원회 수석전문위원 법률개정안 검토보고서 : 2012. 9월

17) 국가계약법시행령 제76조의5(과징금부과심의위원회의 구성)

## 〈표 5〉 과징금부과심의위원회 구성 및 심의절차

1. 위원회 구성 : 위원장 포함 15명 이내
  - 위원장 : 기획재정부 제2차관
  - 위 원 : 14명
    - 고위공무원(6명) : 기재부, 국방부, 행정자치부, 공정위, 조달청(2명)
    - 민간위원(8명) : 계약 관련 분야 학식과 경험이 풍부한 자
      - \* 민간위원은 기획재정부장관이 위촉하고 임기는 2년(연임 가능)
    - 간사 : 1명(임무 : 위원회의 사무처리)
2. 심의요청 절차
  - 심의요청 : 각 중앙관서의 장 → 과징금부과심의위원회
  - 개의 : 재적위원 과반수 이상 참석
  - 의결 : 출석위원 과반수 이상 찬성
  - 심의기간 : 요청받은 날로부터 60일 이내  
(부득이한 경우 30일 범위 내에서 연장 가능)

## 4. 청렴계약 위반자 제재

국가계약법은 부정당업자 제재 외에도 청렴계약 위반자에 대한 제재를 규정하고 있다.

국가계약법은 5조 2항에서 “투명성 및 공정성을 높이기 위하여 입찰자 또는 계약상대자로 하여금 입찰·낙찰, 계약체결 또는 계약이행 등의 과정(준공·납품 이후를 포함한다)에서 직접적·간접적으로 금품·향응 등을 주거나 받지 아니할 것을 약정하게 하고 이를 지키지 아니한 경우에는 해당 입찰·낙찰을 취소하거나 계약을 해제·해지할 수 있다는 조건의 계약(이하 "청렴계약"이라 한다)을 체결하여야 한다.”고 하여 청렴계약을 의무화 하고 있다.

아울러 동법 제 5조 3항에서 “청렴계약을 지키지 아니한 경우 해당 입찰·낙찰을 취소하거나 계약을 해제·해지하여야 한다.”고 제재 근거를 규정하고 있다. 동시에 “다만, 금품·향응 제공 등 부정행위의 경중, 해

당 계약의 이행 정도, 계약이행 중단으로 인한 국가의 손실 규모 등 제반사정을 고려하여 공익을 현저히 해(害)한다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 중앙관서의 장의 승인을 받아 해당 계약을 계속하여 이행하게 할 수 있다.”고 하여 예외를 인정하고 있는 점이 특이한 점이다.

청렴계약위반자에 대한 계약의 해제·해지가 과연 ‘공익을 현저히 해(害)한다고 인정되는 경우’에 해당하는지 여부가 계약의 계속 이행 여부를 결정 하는 조건이므로 방위사업 추진에 있어서 이 예외조항으로 인해 이해당사자 간에 다툼의 여지가 있을 것으로 예상할 수 있다.

청렴계약위반자에 대한 제재 사항은 방위사업법에서도 규정되어 있는데 제재 수준이 강력한 것이 특징이며 세부 내용은 제 3절에서 살펴보겠다.

## 5. 기획재정부 계약예규에서 정한 부정당업자 관련 규정

국가계약법의 시행을 관장하는 주무부서인 기획재정부가 제정한 계약예규에서 부정당업자에 대하여 국가계약법과 동법 시행령 및 동법 시행규칙에서 정한 입찰참가자격 제한처분과 과징금 부과처분 이외에 추가로 불이익 처분을 하고 있는지 여부를 확인 결과 다음의 계약예규에서 부정당업자에 대한 중첩적으로 제재하는 내용을 확인하였다.

1. 「정부 입찰·계약 집행기준」
2. 「입찰참가자격 사전심사요령」
3. 「적격심사기준」

### 가. 「정부 입찰·계약 집행기준」의 선금 지급 금지사항

기획재정부의 계약예규 중 물품과 공사 등의 입찰·계약의 집행과 관련하여 국가계약법령 등에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정한 「정부 입찰·계약 집행기준」 제34조 제1항 제2호<sup>18)</sup>에서 계약담당공무원

18) 제34조(적용범위) ① 계약담당공무원은 다음 각호의 요건을 충족하는 경우로서 계약상대자가 선금의 지급을 요청할 때에는 계약금액의 100분의 70을 초과하지 아니하는 범위 내에서

은 계약상대자가 선금 지급을 요청한 경우에는 계약금액의 100분의 70을 초과하지 아니하는 범위 내에서 선금을 지급할 수 있도록 규정되어 있는데 단서조항으로 국가계약법시행령 제76조에 의한 입찰참가자격 제한을 받고 그 제한기간 중에 있는 자에게는 선금을 지급하지 아니하도록 규정하고 있다.

### 나. 「입찰참가자격 사전심사요령」의 신인도 평가 감점 적용기간

국가계약법시행령 제13조에서 규정한 입찰참가자격 사전심사(PQ)를 위하여 계약담당공무원이 심사기준을 정하는 경우에 따라야 할 절차, 방법 및 기타 필요한 사항을 정한 기획재정부의 계약예규인 「입찰참가자격 사전심사 요령」에서 계약상대자 결정을 위한 심사항목인 신인도 평가 시 6개월 이상의 입찰참가자격 제한처분을 받은 후 입찰참가자격 제한 만료일로부터 당해 제한기간 만큼의 기간이 경과하지 아니한 자에 대해서는 <표 6> 과 같이 -2점을 감점하도록 중첩 제재하고 있다.

**<표 6> 기술적 공사이행능력부문 분야별 심사항목 및 배점기준**

분야별	항 목 별	배점한도
5. 신인도	가. 시공업체로서의 성실성 2) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제76조제1항 각 호에 따라 6개월 이상의 입찰참가자격 제한을 받은 후 입찰참가자격 제한기간 만료일로부터 해당 제한기간 만큼의 기간이 경과하지 아니한 자	-2

### 다. 「적격심사기준」의 심사항목 설정 기준

선금을 지급할 수 있다. 다만, 계약상대자가 선금의무지급률 이하로 신청하는 경우에는 신청한 바에 따라 지급한다.

1. 공사, 물품 제조 또는 용역 계약(발주기관이 시스템 특성 등에 맞게 소프트웨어의 일부에 대하여 수정·변경을 요구하여 체결한 소프트웨어사업을 포함)
2. 시행령 제76조에 의한 입찰참가자격제한을 받고 그 제한기간 중에 있지 아니한 경우

국가계약법시행령 제42조에 의하여 경쟁입찰에서 낙찰자 결정을 위한 적격심사시 적격심사의 방법·항목·배점한도 및 기타 필요한 사항을 정한 기획재정부의 계약예규인 「적격심사기준」에서 50억원 미만의 공사에 대한 적격심사기준에서는 부정당업자에 대하여 별다른 중첩 제재 내용이 없다.

그러나 <표 7> 과 같이 50억원 이상 100억원 미만 공사와 100억원 이상 공사에 대한 적격심사기준에서는 계약상대자 결정을 위한 당해공사 수행능력 평가항목 중 신인도 평가는 「입찰참가자격 사전심사요령(PQ)」을 준용토록 규정하고 있으므로 부정당업자가 6개월 미만 입찰참가자격 제한을 받은 경우에는 중첩 제재를 하지 않고, 6개월 이상의 입찰참가자격 제한처분을 받은 후 입찰참가자격 제한 만료일로부터 당해 제한기간 만큼의 기간이 경과하지 아니한 자에 대해서는 중첩 제재를 하도록 하고 있다.

**<표 7> 추정가격이 50억원 이상인 공사의 적격심사항목 및 배점한도**  
**[별표]**

구분	심사분야	심사항목	배점한도
해당공사 수행능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시공경험</li> <li>· 기술능력(100억 미만 미평가)</li> <li>· 시공평가결과 (100억원 미만 미평가)</li> <li>· 경영상태</li> <li>· 신인도</li> </ul>	PQ심사 항목을 이용	100억원 이상 : (40) 50억~100억원 : (30)

## 제 3절 「방위사업법」 등에서 정한 부정당업자 제재

### 1. 개 요

국가계약법에서 계약과 관련하여 법 제27조에 해당하는 자를 부정당업자라고 정의하였고 부정당업자에 대해서는 2년 이내에서 입찰참가자격을 제한하거나 입찰참가자격 제한을 갈음하여 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 또한, 국가계약법과 관련된 기획재정부의 계약예규에서는 부정당업자가 입찰참가자격 제한 처분을 받은 경우에 한하여 제한 처분기간 중에는 선금지급을 금지하고, 제한처분이 종료된 이후에는 제한처분 기간과 동일한 기간 동안 적격심사 등에서 일정 점수를 감점하여 불이익을 주도록 규정하고 있다.

방위사업법은 앞서도 살펴 본 바와 같이 방위산업의 경쟁력 강화를 도모하고 궁극적으로 선진 강국 육성과 국가경제의 발전에 이바지하기 위한 목적으로 제정되었고, 방위사업의 투명성·전문성 및 효율성을 증진하여 방위산업의 경쟁력을 강화함으로써 자주국방 태세를 구축하고 경제성장 잠재력을 확충함을 기본이념으로 삼고 있다.

이에 따라 방위사업법과 내부 규정으로 부정당업자에 대한 제재에 관해 규정하고 있는데 국가계약법에서 정하고 있는 제재의 수준보다 강화된 기준을 정하고 있는 바 이는 방위사업법의 제정목적과 기본이념을 실현하기 위한 것으로 이해할 수 있다.

그러나 이와 같은 과중한 제재는 결국 방위사업 추진의 핵심적인 역할을 수행하는 방산업체에 미치는 영향이 크게 되어 결과적으로 방위사업의 추진에도 악영향을 미치기 때문에 본 절에서는 방산업체가 어느 정도의 역차별을 받고 있는지 여부에 관해 「방위사업법」과 동법 시행령, 동법 시행규칙, 국방부령인 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금지급규칙」 및 방위사업청의 내부규정에서 규정하고 있는 제재 내용을 국가계약법령과 연계하여 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

## 2. 국가계약법에 따른 제재 수준보다 강화된 제재

방위사업법에는 국가계약에 관한 사항 중 극히 제한된 사항만 별도로 규정하고 있을 뿐이어서 전반적인 계약관련 사항은 국가계약법을 따르고 있고 부정당업자 제재 처분 역시 다르지 않다. 그러나 부정당업자 제재 처분의 적용면에서는 국가계약법 등에서 정한 제재 내용보다 강하게 제재하는 등 일부 다른 점이 있어 그 내용을 살펴보고자 한다.

### 가. 국가계약법에 따른 제재 수준보다 강화된 제재 규정

국가계약법에 의한 부정당업자에 대한 제재는 크게 입찰참가 제한 처분과 과징금 부과, 기타 처분으로 구분할 수 있는데 기타 처분은 선금지급 금지, 적격심사기준 등에 있어서의 입찰참가 제한기간 만료 후의 불이익 처분 등이다.

기타 처분에 관해서는 기획재정부 계약예규 등에 규정되어 있어 이를 근거로 방위사업청도 내부 규정으로 그 제재 기준을 정하고 있다.

그런데 그 기준이 기획재정부 계약예규와 벤처기업부장관이 정한 규정보다 과중하게 적용하고 있어 관련된 다음의 규정별로 세부 내용을 살펴보겠다.

#### 〈국가계약법에 따른 제재 수준보다 과중한 제재 규정〉

1. 선금지급조건
2. 물품적격심사기준
3. 중소기업자간 경쟁제품중 물품의 구매에 관한 계약이행능력심사 세부기준(이하 “계약이행능력 심사기준”이라 한다)

## 나. 선금지급조건

부정당업자 제재 처분을 받은 자에 대한 선금 지급금지에 대해서는 방위사업청 예규 「선금지급조건」에 규정되어 있다.

세부 내용을 살펴보면 선금의 청구·지급·사용·반환 등에 필요한 사항을 정한 「선금지급조건」 제4조에서 계약상대자가 「국가계약법시행령」 제76조에 따라 부정당업자가 입찰참가자격제한을 받고 그 제한기간 중에 있을 때에는 선금을 지급하지 않도록 규정<sup>19)</sup>하고 있는데 이는 근거 법규인 「국고금관리법시행령」 제40조와 기획재정부 계약예규인 「정부 입찰·계약집행기준」 제10장과 동일한 수준으로 방위사업청에서 추가로 강화한 내용은 아니다.

그러나 방위사업청의 위 선금지급조건과 별도로 국방부령인 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」 제4조 제4항에 따라 부정당업자로 입찰참가자격 제한을 받고 그 제한기간 중에 있는 자에게는 지급하지 않도록 규정하고 있는데 ‘선금’과 ‘착수금 및 중도금’의 정의를 어떻게 규정하느냐에 따라 논란의 소지가 있다. 이에 대해서는 뒤에서 착수금 및 중도금 지급규칙에 관해 별도로 살펴보겠다.

## 다. 물품적격심사기준 및 계약이행능력 심사기준

기획재정부 계약예규 적격심사기준에 의하면 “물품 및 용역에 대한 적격심사의 항목 및 배점한도는 각 중앙관서의 장이 직접 별표에 정한 공사에 대한 적격심사 항목 및 배점한도를 준용하여 기획재정부장관의 협의를 거쳐 정한다.”고 규정되어 있다. 또한 6개월 이상의 입찰참가자격 제한을 받은 자에 한하여 입찰참가자격 제한기간 만료일로부터 해당 제한기간 만큼의 기간이 경과하지 아니한 자에 대해 신인도의 감점을 적용하도록 되어 있다.

19) 방위사업청 선금지급조건 제4조(지급 제한) ① ~ ③ “생략”

④ 계약담당공무원은 계약상대자가 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제76조에 따른 입찰참가자격제한을 받고 그 제한기간 중에 있을 때에는 선금을 지급하지 않는다.

이와 같이 적격심사기준은 방위사업청장이 정할 수 있도록 위임하고 있는데 방위사업청에서 정한 제재 내용을 보면 계약예규에서 정한 중첩 제재내용 보다 과중하게 규정하고 있을 뿐만 아니라, 계약예규에서는 아무런 중첩 제재를 정하고 있지 않은 과징금 부과처분을 받은 자에 대하여 입찰참가자격 제한처분을 받은 자와 동일한 수준으로 중첩 제재를 하고 있다.

방위사업청은 「국가계약법 시행령」 제42조에 따라 국고에 부담이 되는 경쟁입찰에서 낙찰자 결정을 위하여 적격심사를 실시하는 경우, 신인도 평가항목인 계약이행성실도 평가에서 부정당업자로 입찰참가자격 제한을 받은 자에게는 입찰참가자격 제한기간이 종료된 이후에도 제한기간 종료일부터 향후 2년간 입찰참가자격 제한 기간에 따라 최저 -1점부터 최고 -3점까지 감점하고 있고, 입찰참가자격 제한 처분에 갈음하여 과징금 부과처분을 받은 자도 과징금 부과비율에 따라 최저 -1점부터 최고 -3점까지 감점하고 있다.

또한 벤처기업부장관이 정한 「중소기업자간 경쟁제품 중 물품의 구매에 관한 계약이행능력심사 세부기준」(이하 “계약이행능력 심사기준”이라 한다)에서 위임받아 방위사업청 내부규정으로 제정된 「계약이행능력 심사기준」에서도 벤처기업부장관이 정한 세부기준의 중첩 제재 내용 보다 과중하게 규정하고 있다.

「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제7조 제2항에 따라 중소기업자만 입찰에 참여할 수 있는 “중소기업자간 경쟁제품”의 경쟁입찰시 낙찰자 결정을 위한 “계약이행능력 심사”의 신인도 평가에서도 적격심사기준과 동일하게 부정당업자 제재로 입찰참가자격 제한 처분을 받은 자 및 과징금 부과처분을 받은 자에게 제재기간이 종료된 이후에도 향후 2년간 최소 -1점부터 최대 -3점까지 감점토록 규정하고 있다. 세부 내용은 <표 8> 과 같다.

〈표 8〉 물품적격심사기준 / 계약이행능력심사 세부기준  
(계약이행성실도 평가항목)

평가요소	배점 한도	등 급	평점		
부정당 업자 제재 받은 사실이 있는 자	-3.0	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 최근 2년 이내 부정당업자 제재로 입찰참가자격 제한처분 또는 과징금 부과를 아래와 같이 받은 사실이 있는 자(부정당업자 제재건별 합산)</li> </ul>	A : -3.0 B : -2.5 C : -2.0 D : -1.5 E : -1.0		
		구분		입찰참가자격제한	계약금액기준 과징금부과율
		A		1년 초과	15%초과
		B		9개월 초과 1년 이하	13.5%초과 15%이하
		C		6개월 초과 9개월 이하	9%초과 13.5%이하
		D		3개월 초과 6개월 이하	4.5%초과 9%이하
		E		3개월 이하	4.5%이하
단, 최근 2년 이내 2회 이상 입찰참가자격제한 또는 과징금 부과처분을 받은 업체는 최대감점(-3점) 평가함					

### 3. 방위사업법의 청렴계약 위반자 제재

#### 가. 청렴서약서 제출 대상 및 위반자 제재

「방위사업법」 제6조에서는 방위사업 수행시 청렴성 확보를 위하여 방위사업추진위원 및 분과위원회 위원과 국방부장관이 정하는 국방부 공무원, 방위사업청 소속 공무원, 국방과학연구소 및 국방기술품질원의 임직원, 군수품무역대리업체의 대표 및 임원과 방위사업에 참가하는 방산업체, 일반업체, 전문연구기관, 일반연구기관 및 방위사업 계약에 관

한 하도급업체까지 청렴서약서를 제출토록 하고 청렴서약을 위반하는 자에 대하여는 입찰참가자격을 제한하도록 규정하였다.

입찰참가자격 제한처분은 청렴서약서 제출자 모두가 대상이 되는 것은 아니고 군수품 조달과 관련하여 입찰 및 계약에 참가하는 업체와 연구기관만이 대상<sup>20)</sup>이 되는 것이다<sup>21)</sup>.

방위사업법 제정 당시에는 청렴서약을 위반한 자에 대하여는 1년의 범위 안에서 입찰참가자격을 제한하였는데, 2014. 5. 9. 법 개정시 제한기간을 2년으로 연장하였고 2016. 12. 20. 법 개정 시에는 “최근 방위사업과 관련한 비리가 빈번하게 발생하여 국방 전 분야의 방위력 저하를 초래하함으로써 국가안보의 근간을 흔들고 있는 원인이 되고 있음”을 이유로 제한기간을 2년에서 5년으로 대폭 상향 조정하였다.<sup>22)</sup>

「방위사업법」에서 정한 입찰참가자격 제한처분의 주체는 국방부장관과 방위사업청장이다. 방위사업청에서 조달하는 군수품 조달과 관련된 입찰참가자격 제한 처분은 방위사업청장이 중앙관서의 장이므로 입찰참가자격 제한 처분의 주체가 되지만, 동법 시행령 제29조제2항에서 규정한 부대조달은 국방부 직할부대와 직할기관 및 육군·해군·공군에서 조달하는 것을 말하며 부대조달의 기관장은 중앙행정기관의 장이 아니므로 부대조달은 국방부장관이 입찰참가자격 제한 처분의 주체가 되는 것이다.

## 나. 청렴서약 위반 내용 및 입찰참가자격 제한기준

방위사업법시행령 제70조제1항에서 방위사업청장은 업체 및 연구기관의 대표 및 임원이 청렴서약 내용을 위반한 경우에는 1개월 이상 5년 이하의 범위 안에서 입찰참가자격을 제한할 수 있고, 청렴서약 위반사

20) 방위사업법 제6조제1항제4호 각목

가. 방위산업체                      나. 일반업체                      다. 방위산업과 관련없는 일반업체

라. 전문연구기관                      마. 일반연구기관

21) 방위사업법 제59조(청렴서약 위반에 대한 제재)

22) 국가법령정보센터, 「방위사업법」 제정·개정 이유

실과 관련된 계약이 있는 경우에는 이를 해제 또는 해지할 수 있도록 임의규정으로 규정하였다. 따라서 계약해제 또는 해지 여부는 방위사업청장이 전력화 시기와 계약을 해제한 후 다른 업체에서 생산 가능성 여부 등을 고려하여 결정하여야 할 것이다.

### 〈입찰참가자격을 제한하는 청렴서약 위반 내용〉

1. 방위사업과 관련된 의사결정, 입찰, 낙찰 또는 계약체결·이행에 있어서 관계공무원(위원회, 분과위원회 및 실무위원회의 위원과 제16조의 규정에 의한 전문위원을 포함한다)에게 금품·향응 등을 주기로 약속하거나 준 사실이 있는 경우
2. 방위사업과 관련된 특정정보의 제공을 요구하거나 받은 사실이 있는 경우
3. 계약이행과정에서 알게 된 연구성과물 등 특정정보를 임의로 제3자에게 제공하거나 누설한 경우
4. 방위사업과 관련된 하도급계약을 체결하거나 이행하면서 원도급자의 우월한 지위를 이용하여 하도급자로부터 금품을 수수하거나 부당 또는 불공정행위를 한 경우

청렴서약 위반한 자에 대한 입찰참가자격 제한기준은 부록(4. 청렴서약 위반 자의 입찰참가자격 제한 세부기준)에서 제시하였다. 방위사업청장은 청렴서약 위반자의 위반행위의 동기·내용 및 횟수를 고려하여 2분의 1의 범위에서 자격제한기준을 감경할 수 있으나 감경 후 제한기간은 1월 이상이 되어야 한다고 규정하고 있다.

### 다. 「방위사업법」과 「국가계약법」의 청렴계약 위반자 입찰참가자격 제재처분 비교

방위사업법에서 정한 입찰참가자격 제재처분 사유<sup>23)</sup>를 국가계약법에서 정한 청렴서약 관련 제재처분 사유와 비교해 보면 대부분 동일한 유형으로 분류되나 입찰참가자격 제재기간은 <표 9>에서 보는 바와 같이 방위사업법에서 정한 제재기간이 국가계약법에서 정한 제재기간 보다 길게 정하고 있다.

23) 방위사업법 제70조(입찰참가자격의 제한 등) 제1항 각호

**〈표 9〉 청렴서약 관련 방위사업법과 국가계약법의 부정당업자 제재 처분 비교**

방위사업법시행규칙 별표3		국가계약법시행규칙 별표2	
입찰참가자격 제한 이유	제재기간	부정당업자의 입찰참가자격 제한	제재기간
1. 영 제70조제1항제1호에 해당하는 경우 가. 10억원 이상의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우 나. 5억원 이상 10억원 미만의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우 다. 2억원 이상 5억원 미만의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우 라. 1억원 이상 2억원 미만의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우 마. 1천만원 이상 1억원 미만의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우 바. 1천만원 미만의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우	5년 3년 2년 18개월 1년 6개월	8. 법 제27조제1항제7호에 해당하는 자 가. 2억원 이상의 뇌물을 준 자 나. 1억원 이상 2억원 미만의 뇌물을 준 자 다. 1천만원 이상 1억원 미만의 뇌물을 준 자 라. 1천만원 미만의 뇌물을 준 자	2년 1년 6개월 3개월
2. 영 제70조제1항제2호에 해당하는 경우 가. 1급 비밀로 지정되거나 이와 상응하는 특정 정보의 제공을 요구하거나 받은 사실이 있는 경우 나. 장기간 지속적으로 2급 또는 3급으로 지정된 비밀의 제공을 요구하거나 받은 사실이 있는 경우 다. 나목에 해당하는 경우를 제외하고 2급 또는 3급 비밀 또는 대외비로 지정되거나 이와 상응하는 특정정보의 제공을 요구하거나 받은 사실이 있는 경우 라. 비밀 또는 대외비로 지정되지 않은 특정정보의 제공을 요구하거나 받은 사실이 있는 경우	5년 5년 2년 1년	21. 영 제76조제1항제3호나목에 해당하는 자(「전자정부법」 제2조제13호에 따른 정보시스템의 구축 및 유지·보수 계약의 이행과정에서 알게 된 정보 중 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 누출될 경우 국가에 피해가 발생할 것으로 판단하여 사전에 누출금지정보로 지정하고 계약서에 명시한 정보를 무단으로 누출한 자) 가. 정보 누출 횟수가 2회 이상인 경우 나. 정보 누출 횟수가 1회인 경우	3개월 1개월
3. 영 제70조제1항제3호에 해당하는 경우 가. 무기체계와 관련된 중요한 특정정보를 제3	3년		

자에게 제공하거나 누설한 경우 나. 가목에 해당하는 경우를 제외하고 특정정보 를 제3자에게 제공하거나 누설한 경우	2년		
4. 영 제70조제1항제4호에 해당하는 경우 가. 수급인으로부터 금품·향응을 수수하거나 부 당 또는 불공정행위를 하여 계약이행을 부실하 게 한 경우 나. 수급인으로부터 금품·향응을 수수하거나 부 당 또는 불공정행위를 한 경우	1년  6개월	5. 법 제27조제1항제3호에 해당하는 자 가. 전부 또는 주요부분의 대부분을 1인에게 하 도급한 자 나. 전부 또는 주요부분의 대부분을 2인 이 상에게 하도급한 자 다. 면허·등록 등 관련 자격이 없는 자에게 하 도급한 자 라. 발주기관의 승인 없이 하도급한 자 마. 재하도급금지 규정에 위반하여 하도급한 자 바. 하도급조건을 하도급자에게 불리하게 변경 한 자	1년  8개월 8개월 6개월 4개월 4개월

국가계약법 제27조에서는 “부정당업자에게는 2년 이내의 범위 안에서 입찰참가자격을 제한하여야 하며 그 제한사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 하고 그 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 해당 부정당업자의 입찰참가자격을 제한하여야 한다”라고 강행규정으로 규정하고 있으나, 방위사업법 제59조에서는 “부정당업자”라는 용어는 사용하지 않고 단지 “청렴서약서의 내용을 지키지 아니한 경우에는 5년의 범위 안에서 입찰참가자격을 제한하는 등의 제재를 할 수 있다”라고 규정하고 있다.

따라서 방위사업법은 국방부장관이나 방위사업청장이 입찰참가자격 제한처분 여부를 결정할 수 있는 재량이 있는 것으로 해석되고 다른 중앙관서의 장에게 통보하라는 별도의 규정이 없음에 따라 통보의무도 없는 것으로 보이나, 동법 시행령 제70조제2항에서 “청렴서약의 위반을 이유로 한 입찰참가자격 제한에 관하여 이 영에 규정되지 아니한 사항에 대하여는 「국가계약법시행령」에 의한다”라고 규정되어 있어 방위사업청은 실무적으로 「국가계약법」에 따른 부정당업자 제재처분과 동일한 방

법으로 후속조치를 운용하고 있다.

또한, 「국가계약법」에서는 부정당업자에 대하여 입찰참가자격 제한만 규정하고 위반사실과 관련된 계약에 대해서는 별도의 제재규정이 없으나, 「방위사업법」에서는 청렴서약을 위반한 자에 대하여 입찰참가자격 제한 처분 외에 위반사실과 관련된 계약을 해제 또는 해지를 할 수 있도록 임의규정으로 규정하고 있다.

#### 4. 방위사업청 내부 규정에서 추가로 정한 중첩 제재

「국가계약법」 제27조 또는 「방위사업법」 제59조에 따라 입찰참가자격 제한처분을 받은 경우에는 입찰참가자격 제한처분 기간 중에는 선금과 착수금 및 중도금을 지급하지 않고, 제한처분 기간이 종료된 이후(과징금 부과자 포함)에는 일정기간 동안 물품 적격심사 또는 계약이행능력심사 시 감점을 받도록 하는 규정을 앞에서 살펴보았다.

방위사업청은 이와 같은 부정당업자 제재 처분 외에도 별도의 내부규정으로 부정당업자 제재처분이 종료된 이후에도 일정기간 동안 아래와 같이 중첩 제재를 적용하고 있는데 이는 대부분 방산업체에 적용되는 사항으로 중첩 제재의 세부내용을 살펴보도록 하겠다.

##### 〈방위사업청 내부규정 중 방산업체 관련 중첩제재 내용〉

1. 절충교역 대상 국내업체 선정 시 감점
2. 무기체계 연구개발 제안서 평가 시 감점
3. 무기체계 구매사업의 기종결정 시 감점

##### 가. 절충교역 대상 국내업체 선정 시 감점

방위사업청 예규인 「절충교역 지침」 제19조 제4항에서는 국내업체 중에서 절충교역 참여업체 선정을 위한 심사평가지 계약이행성실도 평가항목에서 현재 부정당업자 제재기간 중인 자는 -10점을 감점토록 하였고, 입찰참가자격 제재기간이 종료된 이후에도 최근 3년 이내에 부정당

업자 제재로 입찰참가자격 제한 처분을 받은 사실이 있는 자에게는 제재기간에 따라 최소 -7점부터 최대 -9점까지 감점토록 규정하고 있다.

**<표 10> 절충교역 지침 : 국내 참여업체 선정 기준표【별표 제5호】**

평가항목		배점	평가기준
계약 이행 성실도	부정당업자 제재	-10	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 현재 부정당업자 제재 중인 업체(-10점)</li> <li>◦ 최근 3년 이내 부정당업자 제재로 입찰참가자격 제한처분을 아래와 같이 받은 사실이 있는 업체               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1년 이상 받은 업체(-9점)</li> <li>- 6개월 이상 1년 미만 받은 업체(-8점)</li> <li>- 6개월 미만 받은 업체(-7점)</li> </ul> </li> </ul>

※ 2019. 7. 17. 방위사업청은 보도자료를 통하여 향후 절충교역 참여업체 선정시 감점을 현재 -7점 ~ -10점을 개선하여 -1점 ~ -5점으로 완화하겠다고 발표하였다.

#### **나. 무기체계 연구개발 제안서 평가시 감점<sup>24)</sup>**

무기체계 연구개발사업에서 경쟁입찰로 국내 연구개발 업체를 선정하기 위하여 입찰에 참여한 업체가 제출한 무기체계 제안서를 평가할 때, <표 11> 과 같이 최근 2년 이내에 부정당업자로 입찰참가자격 제재처분을 받은 자와 과징금 부과처분을 받은 자에 대해서는 제안서 평가항목 중 과거 사업수행실적 성실도 평가에서 입찰참가자격 제한기간과 과징금 부과율에 따라 최저 -2점부터 최고 -6점까지 감점 하고 있다.

특히, 부정당업자 제재 사유가 방위사업법 시행령 제70조 제1항 제1호의 방위사업과 관련된 관계공무원에게 금품 또는 향응을 제공하거나 제공을 약속한 경우와 국가계약법 제27조 제1항 제2호 및 제7호에서 규정한 특정인 낙찰을 위한 입찰담합 또는 관계 공무원에게 뇌물을 제공

24) 방위사업청 예규 제516호(2019.6.12. 개정) 무기체계 제안서 평가업무지침 제17조(평가항목 및 배점)  
 [별표 9] 과거사업수행실적도 평가(연구개발사업 시)

한 경우 및 국가계약법 시행령 제76조 제1항 제1호 가목에서 규정한 입찰 또는 계약에 관한 서류를 위조·변조한 경우에는 최소 -7점부터 최대 -34점까지 감점처리를 하고 있다.

**<표 11> 「무기체계 제안서 평가업무지침」의 연구개발사업  
(과거사업수행성실도 평가시)**

부정당업자제재(과징금 부과 포함)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 입찰등록 마감일 전일 기준 최근 2년 이내의 부정당업자 제재(과징금부과 포함) 처분에 대하여 적용한다. 단, 최근 2년 이내 2회 이상 부정당업자 제재(과징금 부과 포함)를 받은 업체는 최대감점(-6점)을 적용</li> </ul>		
부정당업자 제재기간	계약금액기준 과징금부과율	감점규모(점)
1년 초과	15%초과	- 6(-34)
9개월 초과 1년 이하	13.5%초과 15%이하	- 5(-27)
6개월 초과 9개월 이하	9%초과 13.5%이하	- 4(-20)
3개월 초과 6개월 이하	4.5%초과 9%이하	- 3(-14)
3개월 이하	4.5%이하	- 2(-7)
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ( ) : 부정당제재(과징금부과 포함) 사유가 아래 사항에 해당되는 경우 적용하는 감점 기준임. 단, 입찰등록 마감일 전일 기준 최근 2년 이내에 아래사유로 부정당 제재(과징금부과 포함)를 2회 이상 받은 업체는 최대감점(-34점)을 적용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 방위사업법 시행령 제70조 제1항 제1호(금품·향응)</li> <li>- 국제법 제27조제1항제2호(담합)</li> <li>- 국제법 제27조제1항제7호(뇌물)</li> <li>- 국제법시행령 제76조제1항제1호 가목</li> </ul> </li> </ul> <p><b>【허위서류 제출(위·변조, 부정행사 포함)】</b></p>		

#### 다. 무기체계 구매사업의 기종결정시 감점<sup>25)</sup>

무기체계 구매사업의 기종결정을 위하여 협상에 참여한 업체를 평가하는 경우에는 평가항목 중 사업수행성실도 평가에서 <표 12> 와 같이

25) 방위사업청 예규 제516호(2019.6.12. 개정) 무기체계 제안서 평가업무지침 제47조(기종결정 평가항목 및 배점 [별표 9-1] 계약이행성실도 평가(구매사업의 종합평가에 의한 기종결정

최근 2년 이내에 부정당업자 제재를 받지 않은 업체는 최대 평가점수인 25점을 받을 수 있으나, 부정당업자로 입찰참가자격 제한 처분을 받은 자 또는 과징금 부과처분을 받은 자는 부정당업자 제재처분을 받지 않은 자가 획득할 수 있는 점수에 비하여 입찰참가자격 제한기간 또는 과징금 부과율에 따라 최소 -2점부터 최대 -18점까지 감점하여 평가하도록 규정하고 있다.

**<표 12> 무기체계 구매사업의 종합평가에서 기종결정 시 평가기준**

부정당업자제재(과징금 부과 포함)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 입찰등록 마감일 전일 기준 최근 2년 이내의 부정당업자 제재(과징금부과 포함) 처분에 대하여 적용한다. 단, 최근 2년 이내 2회 이상 부정당업자 제재(과징금 부과 포함)를 받은 업체는 최소평정(15점) 적용               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 총 배점 : 25점</li> </ul> </li> </ul>		
부정당업자 제재기간	계약금액기준 과징금부과율	평점(점)
1년 초과	15%초과	15(7)
9개월 초과 1년 이하	13.5%초과 15%이하	17(8)
6개월 초과 9개월 이하	9%초과 13.5%이하	19(9)
3개월 초과 6개월 이하	4.5%초과 9%이하	21(10)
3개월 이하	4.5%이하	23(11)
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ( ) : 부정당제재(과징금부과 포함) 사유가 아래 사항에 해당되는 경우 적용하는 감점 기준임. 단, 입찰등록 마감일 전일 기준 최근 2년 이내에 아래사유로 부정당 제재(과징금부과 포함)를 2회 이상 받은 업체는 최소평점(7점)을 적용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 방위사업법 시행령 제70조 제1항 제1호(금품·향응)</li> <li>- 국제법 제27조제1항제2호(담합)</li> <li>- 국제법 제27조제1항제7호(뇌물)</li> <li>- 국제법시행령 제76조제1항제1호 가목</li> </ul> </li> </ul>		
<p><b>【허위서류 제출(위·변조, 부정행사 포함)】</b></p>		

## 5. 착수금 및 중도금 지급 제한<sup>26)</sup>

방위사업법 제46조 제1항에 따라 방산물자와 무기체계운용에 필수적인 수리부속품을 조달하거나 무기체계 연구 또는 시제품 생산계약을 체결하는 경우에 지급할 수 있는 착수금 및 중도금 지급은 국방부령인 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」 제4조 제4항에 따라 부정당업자로 입찰참가자격 제한을 받고 그 제한기간 중에 있는 자에게는 지급하지 않도록 규정하고 있으나, 군수품 획득에 관한 계약과 관계없이 입찰참가자격 제한을 받은 경우에는 그 제한기간 중에도 착수금 및 중도금을 지급할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>27)</sup>

## 6. 허위원가서류 제출자에 대한 제재

### 가. 개 요

방위사업청은 방산업체가 허위 또는 그 밖에 부정한 내용의 원가계산자료를 제출하여 부당이득을 얻은 것으로 판단되는 경우에는 국가계약법 제27조 제1항 제8호<sup>28)</sup>에 따른 부정당업자 제재처분 여부와 별개로 방위사업법과 방위사업청 훈령 및 예규 등에서 다음과 같은 추가 제재를 실시하고 있다.

26) 제4조(착수금 및 중도금의 지급기준·방법) ④계약상대자가 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제27조 및 같은 법 시행령 제76조에 따라 입찰 참가자격 제한을 받고 그 제한기간 중에 있는 경우에는 착수금 및 중도금을 지급하지 아니한다. 다만, 계약상대자가 법 제6조제1항제6호에 따른 방위력개선사업 또는 군수품 획득에 관한 계약(이하 "방위사업계약"이라 한다)과 관계없이 입찰 참가자격 제한을 받은 경우에는 그 제한기간 중에도 착수금 및 중도금을 지급할 수 있다.

27) 2018. 6. 25 국방부령인 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」 개정시 신설됨

28) 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.

1. ~ 7. (생략)

8. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자

가. 입찰·계약 관련 서류를 위조 또는 변조하거나 입찰·계약을 방해하는 등 경쟁의 공정한 집행을 저해할 염려가 있는 자

## **나. 방위사업법에서 정한 추가 제재**

### **(1) 부당이득금 및 가산금 환수**

방산업체·일반업체, 방위산업과 관련없는 일반업체, 전문연구기관 또는 일반연구기관이 허위 원가자료를 정부에 제출하여 부당이득을 얻은 때에는 방위사업법 제58조에 따라 부당이득금과 부당이득금의 2배 이내에 해당하는 가산금을 환수토록 하고 있다.

### **(2) 방산업체 지정 취소 및 형사처벌**

방산업체가 허위원가서류를 제출한 것이 확인 된 경우에는 방위사업법 제48조 제1항 제12호에 따라 산업통상자원부 장관은 방위사업청장과 협의하여 방산업체 지정을 취소할 수 있고, 동법 제62조 제4항 제3호에서는 허위원가서류 제출로 방산업체 지정을 취소된 자에게는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 벌칙을 규정하고 있다.<sup>29)</sup>

## **다. 방위사업청 내부 규정으로 정한 추가제재**

### **(1) 방산원가관리체계 인증 취소**

방산업체가 허위원가자료를 제출한 것으로 밝혀진 경우에는 아래와 같이 방산원가 이윤율 계산시 원가자료 성실업체로 인정받아 가점을 받을 수 있는 “방산원가관리체계 인증”을 취소할 수 있고, 인증이 취소된 업체는 기 지급한 인증 이윤율 환수하여야 하고 인증이 취소된 업체가 재차 인증을 신청할 수 있는 기간은 인증 취소일로부터 6개월 이후에 가능토록 규정하고 있다.

---

29) 2019.7.17. 방위사업청은 보도자료를 통하여 허위원가서류를 제출하여 부정당업자 제재를 받은 경우 향후 형사 처벌을 완화하겠다고 발표하였다.

### 〈방산원가관리체계 인증제도 운영지침 제14조(인증 취소)〉

제14조(인증취소) ① 원가총괄팀장은 인증업체가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 위원장에게 방산원가관리체계 인증 취소에 관한 심의위원회 소집을 건의한다.

1. ~ 6. (생략)

7. 인증업체가 허위 그 밖에 부정한 원가자료(계약금액, 계약종류 및 제출 방법에 관계없이 해당업체에서 방위사업청에 제출한 원가자료를 말한다)를 제출한 경우

② ~ ④ (생략)

⑤ 본부장은 제1항제4호부터 제9호까지의 사유로 방산원가관리체계 인증이 취소된 업체에 대하여 취소일로부터 6개월이 경과한 뒤에 인증 신청을 받을 수 있으며, 인증취소사유가 발생한 상태에서 업체가 분할된 경우 신설 업체에 대하여는 분할하는 업체의 인증 취소 후 6개월이 경과한 뒤에 인증 신청을 받을 수 있다.

제15조(경영노력 평가점수 가산 등) ① ~ ② (생략)

③ 제14조에 따라 방산원가관리체계 인증을 취소한 경우에는 취소사유가 발생한 날 이후에 가산한 경영노력 평가점수를 소급하여 차감하고 이로 인하여 반영된 계약금액은 감액하거나 환수한다. 이 경우 취소사유가 발생한 날이란 방산원가관리체계 인증 취소의 원인이 되는 해당업체의 행위 발생일을 말한다.

### (2) 방산원가 제비율 산정 시 이윤율 삭감

방산원가 대상물자의 이윤계산은 「방산원가대상물자의 원가계산에 관한 규칙」 제26조에 따라 국산화노력, 생산성향상노력, 원가절감노력 등 경영노력과 계약수행노력, 계약이행 위험부담, 사업의 난이도 등을 고려하여 최근 2개년의 실적을 기준하여 이윤율을 정하고 있다.<sup>30)</sup>

30) 방산원가대상물자의 원가계산에 관한 규칙 제26조(이윤의 계산) ① 이윤은 방위사업청장이 정하는 이윤산정기준에 따라 계산한다.

② 방위사업청장은 제1항에 따른 이윤산정기준을 계약상대자의 국산화노력·생산성향상노력·원가절감노력 등 경영노력과 계약수행노력, 계약이행 위험부담, 사업의 난이도 등을 고려하여 합리적으로 정하여야 한다.

방위사업청은 자체 심의기구인 원가회계심의위원회<sup>31)</sup>에서 방산업체가 최근 2년 이내에 원가부정행위를 하여 부당이득금을 취한 것으로 판단한 경우에는 청 훈령인 「회계처리 및 구분회계 기준에 관한 훈령」 제 35조에 따라 별지3에서 <표 13> 과 같이 방산업체의 이윤율을 정하는 평가요소인 경영노력 평가시 최소 2점부터 최대 20점을 감점토록 규정하고 있다.

**<표 13> 원가부정행위 자에 대한 업체별 경영노력 평가 감점 기준**

부당이득금액 / 감점대상	원가부정행위자 및 협력업체 원가부정행위에 대해 직접책임이 있는 계약상대자	협력업체 원가부정행위에 대해 직접책임이 없는 계약상대자
20억원 이상	20점	10점
10억원 이상 20억원 미만	18점	8점
3억원 이상 10억원 미만	16점	6점
1억원 이상 3억원 미만	14점	4점
1억원 미만	12점	2점

- ※ 부당이득금액 : 원가회계심의회에서 판단한 총 금액을 기준한 것임
- ※ 2019.7.17. 방위사업청은 보도자료를 통하여 원가 부정시 이윤율 삭감과 방산원가관리체계 인증 이윤 환수에 대하여 업체 부담이 과도하다는 업계의 건의를 받아들여 향후 이윤율 삭감 및 환수제도의 폐지를 검토하겠다고 발표하였다.

## 7. 방위사업청의 부정당업자 제재 처분 심의 절차

방위사업청은 국가계약법 등에 규정된 사항을 따르기 위하여 청 훈령 「계약심의위원회 운영규정」에 따라 계약심의위원회를 운영하여 부정당업자의 입찰참가자격 제한 처분 및 과징금 부과 대상여부 또는 과징금 부

31) 군수품조달관리규정 제159조(원가회계심의위원회 운영)

과율에 따른 과징금액을 부과하고 과징금 심의결과는 기획재정부 과징금 부과심의위원회에 상정하여 결정하고 있다.

방위사업청은 부정당업자의 제재 사유가 하도급 업체에 의하여 발생하였고, 계약업체가 ① 하도급업체의 제재사유 원인행위를 알지 못하였고 알지 못한 것에 대한 과실이 없는 경우와 ② 하도급업체의 제재사유 원인행위를 관리·감독하기 위한 체계를(계약조건, 사규 등) 갖추고, 그에 따른 관리·감독을 하고 있었던 것이 확인 경우에는 부정당업자 제재를 면제할 수 있도록 규정하고 있다. 입찰참가자격 제한을 같음하여 과징금을 부과할 수 있는 「계약심의위원회 운영규정」의 세부내용을 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 과징금 부과대상

- 부정당업자의 위반행위가 예견할 수 없음이 명백한 경제여건 변화에 기인하는 등 부정당업자의 책임이 경미한 다음의 경우
  - 천재지변이나 그밖에 이에 준하는 부득이한 사유로 인한 경우
  - 국내외 경제사정의 악화 등 급격한 경제여건 변화로 인한 경우
  - 발주자에 의하여 계약의 주요내용이 변경되거나 발주자로부터 받은 자료의 오류 등으로 인한 경우
  - 공동계약자나 하수급인 등 관련 업체에도 위반행위와 관련한 공동의 책임이 있는 경우
  - 입찰의 공정성과 계약이행의 적정성이 현저하게 훼손되지 아니한 경우로서 부정당업자의 책임이 경미하며 다시 위반행위를 할 위험성이 낮다고 인정되는 사유가 있는 경우
- 입찰참가자격 제한으로 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 아니하는 입찰자가 2인 미만이 될 것으로 예상되는 경우

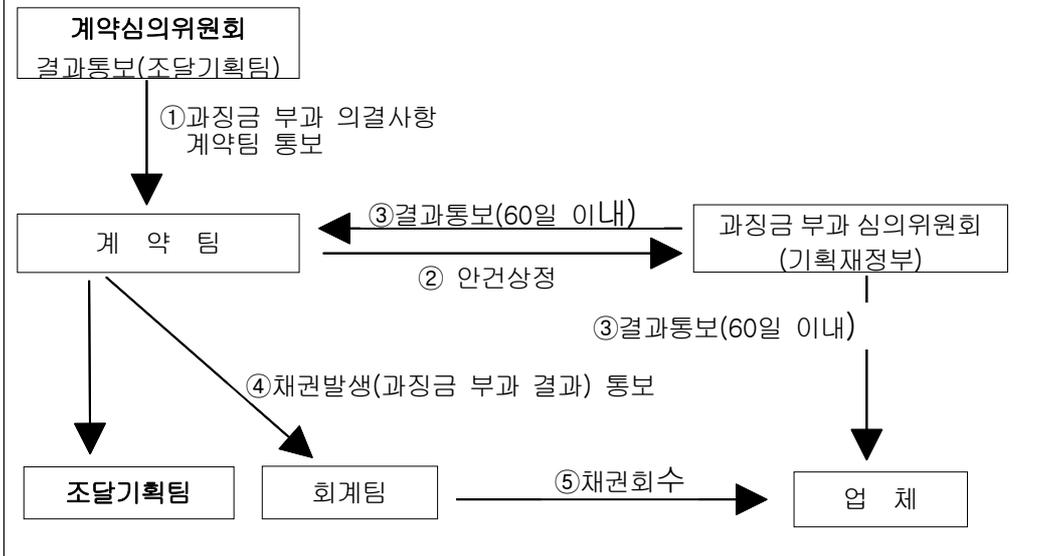
### 나. 부과기준

- 부정당업자의 책임이 경미한 경우는 국제칙 제77조[별표3]에 의한 부과기준을 적용한다.
- 입찰자가 2인 미만인 유효한 경쟁입찰이 성립되지 아니하는 경우는 국가계약법시행규칙 제77조 [별표4]에 의한 부과기준을 적용한다.

## 다. 과징금 부과 심의위원회 심의 / 후속조치

- 계약팀은 상정된 안건이 계약심의위원회에서 과징금 부과로 의결된 경우 [절차도]의 과징금 부과 심의위원회 심의절차에 따라 기획재정부에 심의 요청하며, 필요시 과징금 부과 심의위원회에 출석하여 의견을 진술한다.
- 계약팀은 기획재정부 과징금 부과 심의위원회의 심의결과에 따른 채권발생을 조달기획팀과 회계팀으로 통보하며, 회계팀은 업체로부터 채권을 회수한다.

### [절차도] 과징금 부과 심의위원회 심의절차<sup>32)</sup>



32) 방위사업청 훈령 제441호(2018. 7. 3. 개정) 계약심의회 운영규정

## 제 4장 방위산업체 제재 실태 및 문제점

### 제 1절 방산업체 경영실태

#### 1. 방산물자 및 방산업체 지정현황

방위사업은 사전에 지정된 방산물자를 방산업체가 생산하는 방식으로 추진되기 때문에 방산업체 경영실태를 분석하기 위해 방산물자 및 방산업체 지정현황을 살펴보고자 한다.

방위사업청장이 지정하는 방산물자는 2001년 1,136개 품목에서 2010년에는 1,543개 품목으로 증가하였다가 2012년에는 일부 품목이 지정 취소되어 1,285개 품목으로 대폭 감소하였으나, 이후 점차적으로 품목 지정이 증가하여 2019년 6월 현재는 <표 14> 와 같이 1,427개 품목으로 확대되었다.

<표 14> 방산물자 지정현황

구분	완제품	부품	계
화력	38	100	138
탄약	108	109	217
기동	43	83	126
항공	20	134	154
유도	32	360	392
함정	48	107	155
통신전자	80	55	135
광학	29	12	41
화생방	21	11	33
기타	22	11	33
계	441	986	1,427

산업통상자원부장관이 방위사업청장과 협의하여 지정하는 방산업체는 2001년에 78개 업체이었으나 방위사업청이 개청된 이후에는 1개 방산물자에 다수업체 지정제도 확대 등으로 2017년에는 99개 업체까지 증가하였지만, 보안요건(망 분리) 미 충족업체 지정 취소 등으로 2018년에는 91개 업체, 2019년 6월 현재는 <표 15> 와 같이 89개 업체로 점차 감소 추세에 있다.

**<표 15> 방산업체 지정 현황**

구분	화력	탄약	기동	항공유도	함정	통신전자	화생방	기타	계
주요	7	7	11	10	8	10	4	6	63
일반	1	2	3	8	1	6	-	5	26
계	8	9	14	18	9	16	4	11	89

한국방위산업진흥회에서 2017년을 기준으로 조사한 방위산업체 경영분석 자료<sup>33)</sup>를 보면 방산업체 중 대기업이 32개 업체인 것으로 조사되었다.

## 2. 국방조달 규모<sup>34)</sup>

최근 5년간 국방조달규모(방위력개선사업, 전력운영사업)는 <표 16> 과 같이 약 61조 9,859억 원으로 이 중 방위력개선사업은 42조 3,569억 원으로 68.3%를 차지하고 있으며, 전력운영사업은 19조 6,290억 원으로 31.7%를 차지하고 있다.

국방조달규모는 내·외자를 망라한 현황으로 방위력 개선사업도 내·외자를 망라한 현황이기 때문에 국내 조달과 국외 조달로 나뉘어 진다.

33) 한국방위산업진흥회, 방산업체 경영분석 조사(2018)

34) 방위사업청, 2019년 방위사업 통계연보(2019. 6. 10, 방위사업청), P. 130

〈표 16〉 국방조달규모(집행기준)

(단위 : 억원)

구 분	계	방위력개선사업	전력운영사업
2014년	109,482	71,314	38,168
2015년	115,110	77,290	37,820
2016년	123,683	84,846	38,837
2017년	126,806	86,813	39,993
2018년	144,778	103,306	41,472
계	619,859 (100%)	423,569 (68.3%)	196,290 (31.7%)

국내·외 계약집행 현황으로 보면 〈표 17〉 과 같이 국내계약이 44조 4,150억원, 국외계약은 17조 5,709억 원으로, 각각 71.7%, 28.3%를 차지하고 있으며, 국내조달 계약규모가 국외조달에 비해 약 2.5배 많은 비중을 차지하고 있다.

〈표 17〉 국내외 계약집행 현황(집행기준)

구 분	계	국내조달	국외조달
2014년	109,482	84,338	25,144
2015년	115,110	82,819	32,291
2016년	123,683	86,804	36,879
2017년	126,806	88,332	38,474
2018년	144,778	101,857	42,921
계	619,859 (100%)	444,150 (71.7%)	175,709 (28.3%)

국내 조달은 방산물자 조달과 그 외 물자 조달로 구분할 수 있는데 최근 5년간 방산물자 계약현황은 총 28조 8,434억 원, 그 외 물자의 계

약 현황은 24조 3,692억 원이었으며, 방산물자 계약의 비중은 평균 54.2% 수준이었고 방산물자의 연 평균 계약규모는 5조 7,686억 원 수준이다.

〈표 18〉 방산물자 계약현황(발주기준)

(단위: 억원)

구 분	계	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
방산	28조 8,434	7조 8,139	3조 2,591	5조 9,847	6조 5,378	5조 2,479
방산 외	24조 3,692	3조 1,071	10조 7,400	4조 257	2조 1,494	4조 3,470
계	53조 2,126	10조 9,210	13조 9,991	10조 104	8조 6,872	9조 5,949

방산물자와 방산업체 지정, 방산물자 계약현황을 종합적으로 요약해 보면 32개 대기업을 포함하는 90여개의 방산업체가 매년 5조 7천억 규모 금액으로 계약을 체결하여 1,427개 방산물자를 생산하여 납품하고 있는 셈이다.

### 3. 방산업체 경영실태 분석

방산업체의 경영실태를 살펴보면 방위사업청이 개청된 2006년에는 방산업체의 매출액이 총 5조 4,517억 원이고 영업이익은 2,673억 원으로 영업이익률은 4.9%로 국내 제조업 평균 5.3%와 비슷한 수준이었다.

그러나 2017년 방산업체의 경영실태<sup>35)</sup>를 보면 〈표 19와〉 과 같이 방산매출금액은 12조 7,611억 원으로 전년 대비 13.8%(20,552억 원) 감소하였으며 방산부문 영업이익도 전년 5,033억 원 대비 4,431억 원이 감소한 602억 원에 불과하였다.

35) 방위사업청, 2019년 방위사업 통계연보(2019. 6. 10, 방위사업청)

〈표 19〉 방산업체의 경영실태

구 분	방산업체 매출액	영업이익	영업이익률(%)		가동률(%)	
			방산업체	제조업 평균	방산업체	제조업 평균
2006년	54,517	2,673	4.9	5.3	64.0	81.0
2007년	64,955	2,629	4.2	5.8	59.8	80.3
2008년	72,351	3,625	5.0	5.9	60.3	77.2
2009년	87,692	5,338	6.1	6.1	61.8	74.6
2010년	93,303	6,898	7.4	6.9	59.5	81.2
2011년	93,095	5,323	5.7	5.6	59.4	79.9
2012년	93,429	4,230	4.5	5.1	59.0	78.1
2013년	104,651	2,435	2.3	5.2	58.0	76.2
2014년	119,883	5,352	4.5	4.2	66.8	76.1
2015년	142,651	4,710	3.3	5.1	68.6	74.3
2016년	148,163	5,033	3.4	6.0	68.6	72.6
2017년	127,611	602	0.5	7.6	69.2	72.6

이에 따른 영업이익률은 0.5%로 제조업 평균 7.6%에 비해 매우 저조한 실정으로 겨우 적자를 면하고 있는 실정이다. 특히 항공유도(-7.1%), 함정(-1.9%) 분야는 극히 부진하여 적자 상태이다.

대기업 32개 업체를 포함한 90여개 방산업체의 전체 영업이익 규모가 600여억 원에 불과하여 결과적으로는 평균적으로 1개 업체당 7억 원도 벌지 못했다는 의미이다.

2017년 방산업체 평균 가동률도 회사 전체는 85.6%이나 방산 부문은 69.2%로 타 부문에 비해 낮을 뿐만 아니라 제조업 평균 72.6%와 비교해 보더라도 회사 전체는 13%p 높으는데 비해 방산 부문은 3.4%p가 낮다.

2017년 방산업체의 주요 재무비율<sup>36)</sup>을 보더라도 〈표 20〉 과 같이 방

36) 방위산업진흥회 홈페이지 방위산업분석 자료(2019. 2. 27 현재) 인용

산부문의 성장성, 수익성, 안정성이 제조업 평균에 크게 못 미치는 것은 물론이고 방산업체의 타 부문에 비해서도 낮다.

이런 지표에서 확인할 수 있듯이 전반적으로 방산업체의 수익성이 둔화되고 있어 경영 여건이 어려운 것으로 나타나고 있다.

〈표 20〉 방산업체 주요 재무 지표

(단위:%)

지표		회사전체	방산부문	제조업 평균
성장성	매출 증가율	-10.5	<b>-13.9</b>	9.0
	총자산 증가율	- 6.1	<b>-3.6</b>	6.5
수익성	매출액 영업이익율	3.3	<b>0.5</b>	7.6
	매출액 순이익율	2.4	<b>-0.9</b>	6.3
안정성	자기자본 비율	42.6	<b>48.6</b>	56.5
	부채비율	134.6	<b>105.7</b>	77.0

특히, 방산업체 전체 입장에서 볼 때 방산부문 매출이나 영업 이익률, 가동율 등의 지표가 타 부문에 비해 저조함으로 인하여 회사 내에서 방산부문 종사자들의 입지가 어려워 사기 저하는 물론, 압박감도 매우 클 것이라고 예상할 수 있다.

이런 상황이라면 신규업체 진입은 기대할 수 없고 오히려 기존 방산업체들이 이탈하는 현상이 발생되지 않을까 우려된다. 실제로 최근 방산업체 수가 2017년 99개에서 2019년 6월 현재 89개 업체로 10개 업체가 감소되었는데 그 원인도 혹시 방위산업의 여건이 어렵고 수익성도 없기 때문은 아닌지 우려가 되는 현상이다.

최근의 방산업체가 당면한 상황을 고려할 때 방산업체가 흔들리면 방위산업의 존립 기반이 위태로워지고 방위산업이 취약하면 방위사업을 성공적으로 수행할 수 없다는 점에 각별히 유의해야 할 시점이라고 할 수 있다.

## 제 2절 방위사업 분야의 제재 실태

방사청에서 매년 발행하는 통계연보에 조달업체 전체에 대한 부정당업자 제재 현황이 포함되어 있다. 그러나 방산업체에 대한 부정당 제재에 대해서는 별도로 발표된 자료가 없어 방산업체에 대한 부정당업자 제재 현황을 분석하는데 제한이 있지만 전체 현황을 통해서도 개략적으로 제재 실태를 파악할 수 있다고 보고 제재 현황을 분석하였다

### 1. 부정당업자 입찰참가자격 제한 처분 현황

방사청에서 발행한 2019년 통계연보에 의하면 <표 21> 과 같이 최근 5년간 부정당업자 발생건수는 총 594건으로, 이 중 461건(77.6%)이 국내조달 과정에서 발생하였고, 나머지 133건(22.4%)은 국외조달 과정에서 발생한 것으로 나타났다.

년도 별로는 2016년에 142건으로 가장 많았고 년평균 119건 정도의 제재 처분이 시행된 것을 확인할 수 있다.

<표 21> 연도별 부정당업자 제재 현황

구 분	계	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
국내조달	461 (77.6%)	64	128	86	76	107
국외조달	133 (22.4%)	45	14	30	25	19
계	594 (100%)	109	142	116	201	126

최근 5년간 발생한 부정당업자 594개 업체의 발생 원인을 보면, 계약 불이행이 383건(65%)으로 가장 많았고 계약미체결 15건(3%), 허위서류 제출이 144건(24%), 입찰담합/뇌물공여가 35건(6%), 하도급 위반이 8건(1%), 부당·부정행위가 9건(1%)이었다.

〈표 22〉 부정당업자 발생원인별 현황(2013~2017)

구 분	계	계약불이행	계약미체결	허위서류 제출	입찰담합 및 뇌물공여	하도급 위반	기타 부당·부정 행위 등
계	594 (100%)	383 (65%)	15 (3%)	144 (24%)	35 (6%)	8 (1%)	9 (1%)

한편, 방위사업청과 조달청의 부정당업자 제재 사유별 점유율을 비교하면 〈표 23〉과 같다.

〈표 23〉 방사청과 조달청 부정당업자 제재 사유 비교(2013~2017)  
(단위 : %)

구 분	계	계약 불이행	허위서류 제출	입찰담합/ 뇌물공여	계약 미체결	기타
방사청	100%	65	24	6	3	2
조달청	100%	45	9	15	0.5	30.5
비교		+20	+15	-9	+2.5	-28.5

제재 사유별로 보면 두 기관 모두 계약불이행이 다수를 점하고 있지만 방사청이 65%인데 비해 조달청은 45%로 방위사업청의 비율이 크게 높다. 허위서류 제출도 방사청이 24%로 조달청 9%에 비해 차이가 크다. 그리고 입찰담합/뇌물공여는 반대로 조달청이 높는데 2배 이상 차이가 난다.

위와 같은 방위사업청과 조달청의 부정당업자 제재 사유별 점유율로 유추할 수 있는 것은 민수분야 계약에 비해 방위사업의 추진이 그만큼 어렵다는 것을 나타낸다고 할 수 있고 방위사업이 원가 및 시험평가 등의 제출하는 서류가 절대적으로 많아 허위서류 제출 비율이 높다고 분석된다.

## 2. 과징금 부과 처분 실태

제 3장에서 살펴 본 바와 같이 부정당업자에 대한 입찰참가자격 제한을 갈음하여 과징금을 부과하는 제도가 시행되고 있다.

방위사업청에서 과징금을 부과한 실태<sup>37)</sup>를 확인한 결과 2013년부터 2018년까지 과징금 부과처분을 받은 업체는 <표 24> 와 같이 총 5건에 불과하였는데 2016년 이후에는 과징금 부과 처분이 없었다.

<표 24> 방위사업청 과징금 부과 현황

년도	계약건명	제재사유
2013년	클램프류(전차,장갑차용)	계약불이행
2013년	발칸사격통제부 부품(구매)	계약불이행
2016년	PRC-999K부품(구매)	계약불이행
2016년	다목적 수직 이·착륙 무인항공기	계약불이행
2016년	고춧가루	계약이행부실, 부정 행위

한편, 현행 법령에 의하면 과징금을 납부하면 입찰 참가는 할 수 있으나 부정당업자로서 향후 2~3년간 신인도 감점 등 불이익은 그대로 유지된다.

과징금 부과제도가 활성화 되지 못하는 이유는 과징금 부과금액이 너무 과중하여 부정당업자가 과징금을 납부하는 것보다는 차라리 입찰참가자격 제한 처분을 받는 것이 낫다고 판단하기 때문인 것으로 파악된다.

특히, 방산업체가 생산하는 무기체계 등 방산물자의 경우 대부분 계약기간이 수년에 달하는 장기계약으로 계약금액은 수백억 원부터 수천억 원 이상인 경우가 대부분이기 때문에 방산업체가 부득이한 사유로 부정당업자 제재처분을 받게 되면 입찰참가자격 제한처분을 갈음하여 과징금을 선택하고자 하여도 과징금 부과율이 10%인 경우에도 과징금 금액이 적게는 수십억 원에서 수백원에 달하게 된다.

37) 부정당업자 제재의 실효성 강화를 위한 제도개선 연구(한신솔루션 2017. 11. 22)

그래서 현실적으로 과징금 부과 처분을 수용할 수가 없을 뿐만 아니라, 차기 공고되는 경쟁입찰에 참여하기 위해서는 입찰참가자격 제한 처분도 수용할 수 없는 실정이다. 따라서 차기 경쟁입찰에 참여하기 위하여 부득이하게 법원에 부정당업자 제재처분 집행정지 가처분을 신청하는 경우도 발생하고 있는 것으로 파악되고 있다.

### 3. 방위사업청 부정당업자 집행정지 실태

방위사업청의 2012년부터 2016년까지 부정당업자로 입찰참가자격 제한 처분을 받은 자가 법원에 집행정지를 위한 가처분 청구를 한 경우와 이와 관련하여 본안소송을 진행한 결과를 살펴보면 <표 25> 38)와 같다.

<표 25> 방사청 부정당업자 제재 및 소송 현황

(단위 : 건수)

구분		'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	계	비율
부정당	제재건수	113	110	140	116	100	579	100%
	집행정지(A+B)	22	11	10	19	26	88	15%
집행정지	집행정지 인용(A) * 정부 패소	18	7	8	16	19	68	(77%)
	집행정지 기각(B) * 정부 승소	4	4	2	3	7	20	(23%)
	본안소송(A+B)	18	14	10	23	12	77 <sup>39)</sup>	13%
소송결과 (방사청)	승소(A)	16	10	8	4	2	40	78%
	패소(B)	2	3	2	4	-	11	22%

2012년부터 2016년까지 5년간 총 579개 업체가 부정당업자 제재처분을 받았고, 부정당업자 제재처분을 받은 업체 중 15%에 해당하는 88개 업체가 법원에 집행정지 가처분신청을 하였으며 이중 77%인 68건이 방위사업청의 행정조치가 부당하고 업체의견이 타당하다고 인정하여 인

38) 부정당업자의 제재와 실효성 강화를 위한 제도개선 연구(한신솔루션 2017.11.22)

39) 77건 중 26건은 진행중이라 합계가 맞지 않음

용되었고, 나머지 23%인 20건은 업체의 집행정지 가처분 청구가 부당하다고 기각되었다.

부정당업자 제재처분을 받은 업체의 13%인 77건에 대해 본안소송을 진행하였고, 소송결과 최종 판결이 확정된 51건 중 78%인 40건은 방위사업청이 승소하였으나 나머지 22%인 11건은 소송을 제기한 업체가 승소하였다.

### 제 3절 방산업체 제재실태에 관한 설문 조사 결과

본 연구를 위하여 방산업체를 대상으로 최근 5년간의 방산업체 제재실태에 관한 설문 조사를 실시하였다. 설문에 응한 업체는 33개 업체로 이중 대기업이 22개 업체, 중소기업이 11개 업체였으며 방산업체로 지정된 기간은 10년 이상이 27개 업체로 대부분의 방산업체는 비교적 장기간 동안 방위사업에 종사한 것으로 조사되었다.

설문조사 결과로 나타난 방산업체 제재 실태를 주요 항목별로 살펴보면 개략적으로나마 실태를 엿볼 수 있다.

#### 1. 부정당업자 제재 현황

설문에 응한 업체가 33개에 불과하여 다소 응답률이 저조한데 그 이유를 추정해 보면, 방위산업체가 부정당업자로 제재를 받으면 많은 불이익을 받기 때문에 관심이 많을 수밖에 없는데도 불구하고 응답을 하지 않은 것은 일부 업체는 제재 사실을 드러내 놓고 싶지 않은 이유도 있겠지만 다수의 업체가 제재와 무관하여 관심이 없기 때문이라고 본다.

응답한 업체 중에서 최근 5년간 제재를 받은 적이 있는 업체는 14개 업체로 2019년 6월 현재의 89개 방산업체 중 16% 이상의 업체가 제재를 받았다는 의미로 높은 비율이라고 할 수 있다. 연평균 제재 업체 비율도 <표 26> 과 같이 방산업체가 3.1%로 높은 편인데 미 답변 업체까지 포함하면 비율이 더 높다고 볼 수 있으며 이는 방산업체가 방위사업 추진과정에서 제재 사유를 유발할 요인이 많다는 의미로 해석할 수 있다.

<표 26> 제재 현황 현황 비교(방사청 : 방산업체)

구분		방사청 전체	방산업체
국내조달업체		5,252	89
제재 업체	최근 5년 제재업체수	456	14
	연평균 제재 업체수	91.2	2.8
	연평균 제재 업체 비율(%)	1.7	3.1

14개 업체의 업체별 5년간 누적 제재 건수는 1~3건으로 조사되었고 제재 기간은 1-6개월이었으며 년도별 제재 현황은 <표 27> 과 같다.

**<표 27> 연도별 제재 현황**

계	2014	2015	2016	2017	2018
14	3	4	1	3	3

## 2. 제재 사유

주요 제재 사유는 허위서류 제출(4건), 시험 성적서 위조(5건), 계약불이행(4건), 뇌물(1건)이었다. 허위서류 제출은 방위사업에서 방산원가를 적용하는데 따라 발생된 사유로 보이고 시험성적서 위조와 계약 불이행은 방위사업의 추진이 어렵고 연구개발 과정에서 발생된 사유로 보여 진다. 제재 사유를 유발한 자는 방산업체 자사(7건)가 절반을 차지하고 있고 협력업체(5건), 공인시험기관(1건), 시험평가 기준 및 시험방법 등 불합리(1건) 으로 협력업체에 의해 제재 받는 경우도 적지 않다는 점을 확인하였다.

방사청에서 부정당업자 제재 심의 시 의견 반영 실태를 조사한 결과 제재 대상 14개 업체 모두 의견 반영 기회는 있었으나 의견이 반영되지 않는다고 답변하여 의견 반영은 미흡한 것으로 인식하고 있었다.

## 3. 집행정지 청구 및 소송 실태

14개 방산업체가 부정당업자 제재 처분을 받고 집행정지 청구 및 소송을 한 실태를 조사해 본 결과 9개 업체가 16건의 집행정지 청구를 하여 모두 인용을 받은 것으로 확인되었다. 입찰참가자격 제한 처분 취소 등의 소송은 16건을 실시하여 이 중 4건은 승소, 7건은 패소하였고 5건이 진행 중인 것으로 파악 되었는데 이는 입찰참가자격 제한 처분에서 다소 무리가 있었다는 것을 보여주는 결과로서 제한 처분 심의 과정에서 방산업체의 의견이 충분히 반영되지 못한 결과라는 것을 알 수 있다.

집행정지 청구 및 소송에 소요된 비용은 답변한 10개 업체의 현황만 볼 때 1,500만원에서 1억 4,000만원이 소요된 것으로 조사되었는데 건당 평균 5,100만원이 소요되었다는 것을 알 수 있다.

제재 기간 중 집행정지 청구 및 소송 등을 통해 입찰 참여 여부에 대한 질문에 9개 업체가 입찰에 참여했다고 답변하였고 이 중 8개 업체가 낙찰을 받은 것으로 조사되었다. 제재로 인해 받는 불이익이 크고 제재 처분에 대한 이견으로 인해 방산업체들이 집행정지 청구 및 소송을 활용하는 경우가 많다는 것을 확인할 수 있는 결과이다.

#### **4. 과징금 부과 제도 적용 여부**

14개 제재 업체 중 과징금을 납부한 업체는 전혀 없었다. 그 이유는 방위사업청에서 과징금 부과 처분을 하지도 않았고 부과되었다고 과징금 규모가 크거나 집행정지 청구 및 소송으로 대처하기 위해 과징금 납부를 택하지 않았다는 답변이었다. 앞으로 과징금 부과로 결정되면 어떤 선택을 하겠느냐는 질문에 답한 31개 업체 중 23개 업체가 과징금 금액에 따라 결정할 것이라고 답변하여 과징금 부과 제도는 과징금이 방산업체가 부담할 수 있는 수준일 때 활성화가 될 수 있다는 것을 짐작할 수 있다.

#### **5. 제재의 영향에 관한 인식**

부정당 제재를 매우 심각하게 여기고 있고, 제재로 인한 불이익 중에서 회사에 영향을 미친 사항에 대한 질문에서는 입찰참가 제한이 30% 비율이고 나머지는 대부분 선금, 착수금 및 중도금 지급 제한, 이윤율 삭감 등 급전적 불이익에 민감하게 반응하였다. 회사 입장에서 가장 중요하게 여기는 것은 영업 이익에 관한 것이라는 점을 시사해 준다

특히, 14개 제재 업체 중 13개 업체가 제재로 인해 적자가 발생하거나 이윤율이 현저히 감소하였다고 답변하여 제재가 회사의 경영 여건 악화

에 결정적 요인으로 작용한다고 여겨진다.

제재의 수준에 대해서도 대부분 과도하다는 입장이고 중첩 제재가 부당하다는 의견도 다수 제기되었다.

제재로 인한 방위사업의 영향에 대해 복수 선택으로 질문한 결과에서는 58개 답변 중 사업 착수 지연(18), 방위사업 활동 위축(18), 사업추진 지연 및 전력화계획 차질 발생(16), 방산수출 지장 초래(6)의 순으로 답변하여 제재가 방위사업 추진에도 악영향을 초래하는 것으로 조사되었다. 기타 의견으로 생산시설의 유희화, 생산인력의 숙련도 저하, 회사 미래를 위한 집중력 분산 등의 문제점이 지적되었다.

## 6. 현행 부정당업자 제재 처분 제도의 개선방안에 관한 의견

현행 부정당업자 제재 처분 제도의 개선방안에 관한 의견을 묻은 결과 다음과 같은 의견이 접수되었다.

- 부정당업자 과징금 규모 대폭 축소(계약금액의 10~30%는 과도함)
- 입찰참가자격 제한 외에 방사청의 중첩 제재 과도 및 과다
- 제재기간 종료 후 일정기간 추가 중첩 제재 개선 필요
- 협력업체 원가 부정(허위원가서류 제출로 간주) 제재 대폭완화
  - 현행 제재 과중 및 과다
  - 부당이득금 반환 및 가산금 부과(부당이득금의 200% 이내)로 대체
- 부정당업자 제재기간 단축 및 적격심사 감점 하향 조정(현행 절반 수준)
- 방산업체 연대 책임 불합리, 제재사유 유발 업체만 제재하도록 개선
- 계약불이행은 부정당업자 제재 사유에서 제외
  - 계약의 채무불이행 책임으로 해결하여야 할 문제로 제재는 비례성 위배
- 부정당업자 제재 심의시 업체의 과실에 대한 고의성, 피해정도 등을 세분화하여 제재 심의 필요
- 행정지도 대상 확대 및 활성화 방안 강구
  - 제재 보다는 개선 및 재발 방지에 제도개선의 중점을 두어야 함.
- 방사청 입장에서 자의적 판단으로 제재 처분 불합리, 업체 불복 과다
- 발주기관의 귀책이 명백하고 불가항력적 사유임에도 제재하는 것은 불합리
- 업체 이의 제기에 따라 제재 사유를 변경하는 것은 불신 요인으로 개선 요망
- 업체의 입장을 충분히 수용하고 대변할 기회가 있는 합리적인 제재 필요

## 제 4절 방산업체 제재의 문제점

서론에서 언급한 대로 방위사업은 방산업체와 불가분의 관계이다. 그렇기 때문에 방산업체가 부정당업자 제재 처분을 받게 되면 불가피하게 방위사업의 추진도 영향을 받게 되는 등 여러 가지 문제가 있다.

방위사업청도 방위사업과 방산업체에 대한 위기의식<sup>40)</sup>을 가지고 있는 것으로 확인할 수 있는데 제재와 관련해서도 본 연구의 상황 인식과 다르지 않으며 참고로 제재와 관련된 사항을 발췌하였다.

### ■ 방위사업이 직면한 상황

- (국민 신뢰 저하)‘방산비리’의 사회적 이슈화
  - 방위사업 관련 뇌물수수·기밀유출 등의 부정·비리 지속적발
  - 성능·품질결함 등 사업부실·시행착오도 ‘방산비리’로 부각
- (소요군 요구 충족 지연) 군의 군사력 구축요구 충족 지연
  - 무기체계 전력화 지연 및 성능미흡·품질결함 발생 증가
- (방위산업 침체) 양적성장 대비 질적성장 정체, 도전적 경영 위축
  - 고부가가치 산업으로 발전은 정체, 영업이익률 저하
- (방위사업 종사자 위축) 자긍심·사기저하, 소극적·방어적 업무경향
  - 감시·견제 강화, 강도 높은 수사·감시 실시로 도전 의지 퇴색
  - 강화된 감시·처벌에 상응하는 인센티브, 제도적 보호장치 미흡

### ■ 문제의 근본원인

- 단편적 비리방지 대책
  - 규제(절차/제도)·감시·처벌·제재 강화를 통한 재량의 통제에 중점
  - 부정·비리 유형, 제재대상의 특성을 고려하지 않은 획일적 제재
    - 방위사업‘비리행위’개념 모호 - ‘방산비리’논란 확산 야기
    - 범죄와 실수를 구분하지 않는 제재·처벌, 소극적 경영·행정 유발
  - ‘방산비리’논란을 야기한 근본적 원인에 대한 대책은 미흡
- 방위산업 경쟁력 부족
  - (방위산업) 내수중심, 비용중심 경쟁구도 - 성장잠재력 확충 한계

### ■ 방위사업 혁신을 위한 정책과제

- (투명성 제고)단편적·사후적 대응 → 예방중점, 실효적 제재
  - (부정·비리 예방) 사업추진간 예방적 검증·평가 강화
    - 사후적 감시·처벌 중심의 감사·감독 → 비리가능성 예방
  - (투명·공정한 원칙 정립) 방위사업 비리행위의 정의/유형 법제화
    - 비리업체 및 공직자 처벌 강화(가중처벌, 온정적 처벌 금지 등)
    - 비리행위와 시행착오·정책판단의 구분, 사각지대 비리행위 근절

40) 방위사업청 홈페이지 ‘방위사업 혁신’ 항목 인용

위에서 제시한 “방위사업청이 직면한 상황”에서도 엿 볼 수 있듯이 방산업체에 대한 제재는 ‘방산비리’가 사회적 이슈화되면서 이를 의식하여 마련된 규제(절차/제도)·감시·처벌·제재 강화를 통한 단편적인 비리방지 대책의 산물이라고 볼 수도 있다.

제재 처분 담당공무원들 역시 수사 감사와 수사결과에 따른 책임 문제를 의식하지 않을 수 없기 때문에 재량권이 없고 ‘업체 봐주기’라는 의혹을 의식하여 오로지 법규에만 의존한 경직된 자세와 소극적 행정으로 제재 처분을 하려는 경향이 있어 업체의 입장이 반영될 여지가 없는 것이다. 이에 따라 성능·품질 결함 등 사업부실이나 시행착오의 문제도 방산비리로 보고 방산업체를 제재한다면 업체 입장에서는 소송을 하게 되고 그 결과에 따라 제재 처분이 뒤바뀌는 사례가 발생되고 있는데 이래 사례를 보면 그 단면을 엿볼 수 있다.

**〈허위서류 제출 관련 부정당업자 제재 사례〉<sup>41)</sup>**

<p><b>1. 제재 사유</b>          00사와 방위사업청은 000 무기체계 개발 외 4항목에 대한 물품 구매계약을 개산계약 방식으로 체결하였고 계약이행 완료 후 00사가 제출한 원가계산 자료에 따라 계약금액을 확정하는 수정계약을 체결하였다. 그런데 업체의 원가담당자가 계약 이행에 실제로 소요된 품목과 수량을 정리하는 과정에서 그 품목들의 단가를 업체 전산팀에 확인해 줄 것을 요청하였고 전산팀에서 확인해 준 결과에 이 품목 중 다른 사업에서 관급으로 지원된 궤도 및 잠망경 구매내역이 포함되어 있어 원가 담당자는 관급의 의미를 제대로 알지 못한 채 궤도 및 잠망경 구매비용 3,100만원을 원가계산 자료에 포함시켜 3개월의 부정당업자 제재 처분을 받았다.</p> <p><b>2. 업체 의견 반영 여부</b>          00사는 착오에 의한 원가 과다 계상으로 부당이득 편취 의도가 없었다고 해명하였으나 방사청은 이를 받아들이지 않았음</p> <p><b>3. 소송 결과</b>          00사에 대한 부정당업자 처분은 위법하다고 판시</p>
--

41) 송학, 방위산업에서의 부정당업자 제재 제도 개선에 관한 연구, 한국방위산업진흥회, 방산연구 논문, 2012년 2월호

이와 같이 방산업체에 대한 제재는 법규상의 문제와 더불어 방위산업 환경 상의 문제, 공무원의 업무자세로 인한 문제들이 복합적으로 작용하여 문제를 확대시킨다고 볼 수 있다.

본 절에서는 방산업체에서 발생하는 제재 사유의 원인과 제재로 인해 과급되는 방위사업과 방산업체에 영향을 미치는 문제점을 살펴 보고자 한다.

## 1. 역차별적인 과도하고 중복적인 제재 적용

제 3장에서 살펴본 바와 같이 방위사업 분야의 부정당업자 제재는 동일한 사유임에도 불구하고 국가계약법 등에서 정한 제재 기준보다 강화된 기준을 적용하고 있다. 또한, 국가계약법 등에서 정한 제재 기준 외에 방위사업청 내부 규정으로 제재 사항을 추가하여 적용하고 있다. 방위사업이라는 이유로 역차별을 받고 있는 것이다.

이렇게 된 원인은 우선, 방위사업은 많은 국방예산이 투입되는 사업으로 국정감사, 감사원 감사, 수사 등을 통한 감시의 대상이고 문제가 생길 때마다 언론에 빈번하게 보도되어 국민적인 관심분야로 부각되어 제재 수준이 강화된 것으로 이해할 수 있다.

이와 같은 배경에서 과거의 획득 비리에 대한 부정적인 인식이 쌓인 상황에서 방위사업청 출범과 함께 제정된 방위사업법에서 투명성이 강조되어 제재의 수준이 강화된 측면이 있다고 보여 진다.

방산업체에 대한 제재의 문제점은 근원적으로 과도하고 중복적인 제재로부터 과생되는 문제로 그 원인 제공과 책임 소재에 대해서는 별개로 하더라도 결과적으로 아래와 같은 악영향을 초래한다는 점은 분명한 사실이다. 따라서 방산업체 제재로 인해 미치는 영향 요소들을 주요 항목별로 살펴 보겠다.

- 가. 공급 제한 결과 초래로 방위사업 추진에 악영향 초래
- 나. 방산업체 경영 여건 악화 및 방위산업 지속 발전 저해

- 다. 소송 등으로 인한 인적·물적·시간적 손실 발생
- 라. 방위산업에 대한 부정적 인식 확산 요인으로 작용
- 마. 방산 수출에 악영향 초래

## 2. 공급 제한 결과로 방위사업 추진에 악영향 초래

정부기관과 방산업체 간에는 수요와 공급의 독과점 체제로 운영된다. 그렇기 때문에 수요와 공급의 어느 한쪽에 문제가 생기면 사업 자체가 추진될 수 없는 구조이다. 이는 곧 수요와 공급체계의 붕괴라고 할 수 있다. 주요무기체계의 경우 방산업체가 1개로 운영되는 체제에서 방산업체에 대한 제재는 결과적으로 공급의 제한이라는 결과를 초래한다.

방산업체에 대한 직접적인 제재는 곧 입찰참가자격 제한인데 이는 유일한 방산업체에 공급을 할 수 없도록 하는 처분으로 이로 인해 제재를 받은 방산업체가 담당하는 방위사업은 지연되거나 중단될 수밖에 없는 결과를 초래한다. 물론 방산업체가 1개 밖에 없는 경우 수의계약에 의해 계약 체결은 가능하지만 제재기간 중에 있을 경우 사업의 착수금 및 중도금을 지급 받을 수 없기 때문에 사업 추진이 제한된다. 제재의 대상인 방산업체에 대한 제재로 끝나지 않고 방위사업에 악영향을 초래하는 역설적인 결과가 초래되는 것이다. 이와 같은 현상이 초래되는 것은 방위사업의 특수성에 의해 기인한다.

이와 같이 방산업체에 대한 제재는 결과적으로 사업 추진 지연 등 방위사업 추진에 악영향을 초래한다.

## 3. 방산업체 경영 여건 악화 및 방위산업 지속 발전 저해

방산업체에 대한 제재는 업체가 진행하고 있는 사업에도 영향을 주지만 입찰참가 제한으로 향후의 사업 수주를 할 수 없게 되어 일감 부족 상황에 처하게 된다. 방산물자만을 전담하여 생산하는 방산업체<sup>42)</sup> 입장에

42) 방산업체가 민수와 방산을 겸하는 경우도 있지만 여기서는 방산부문으로 한정하는 의미임

서 진행하는 사업에도 차질을 빚고 사업 수주도 못한다면 엄청난 타격이 아닐 수 없다. 일감이 없는 상태가 지속되면 가동률이 떨어지고 기술 인력을 유지하기도 어렵다. 또한 생산설비 투자나 연구개발 투자도 기대할 수 없다. 결국 방위산업 활동이 크게 위축되어 방위산업의 기반이 흔들릴 수 있어 방위산업 지속 발전을 저해하는 요인으로 작용할 수 있는 것이다.

현행 법규에 의하면 제재를 받을 경우 진행 중인 사업의 착수금 및 중도금을 지급 받을 수 없다. 주요무기체계 연구개발 사업의 경우 사업 예산 규모가 크고 장기간에 걸쳐 진행되는 경우가 많기 때문에 소요되는 자금은 거의 착수금 및 중도금에 의존하여 사업을 추진한다. 그럼에도 불구하고 제재로 인해 착수금 및 중도금을 지급 받지 못하면 방산업체 자체로 소요되는 자금을 충당해야 하지만 제한기간이 길면 소요되는 자금 규모 크기 때문에 자체 자금조달이 어렵다. 실제로 특정 방산업체가 자금 조달에 어려움에 처해 있다는 사실이 알려지면 금융권에서는 해당기업을 위험 기업으로 분류하여 용자를 차단할 수도 있어 자금 조달 불능 상태에 놓이게 될 가능성도 크다. 이런 상황에서는 불가피하게 해당 사업이 중단될 수 밖에 없는 실정이다.

또한, 원가 부정이나 허위서류 제출 등의 사유로 제재를 받으면 부당이득금 환수와 부당이득금의 2배 이내의 가산금을 환수하는 조치에 부가하여 방산업체의 이윤율을 삭감하고 기존에 적용되고 있던 인증이윤율에 의해 지급 받은 이익금도 소급하여 회수하기 때문에 방산업체의 이윤이 급감하여 경영악화의 요인이 된다. 제재로 인한 이윤율 삭감 처분과 함께 일감 부족 등의 요인이 복합적으로 작용하면 더욱 심각한 경영난에 빠질 수 있는 것이다. 2017년 방산업체 영업이익률은 0.5%로 제조업 평균 7.6%에 비해 매우 저조하여 겨우 적자를 면하고 있는 실정으로 이를 통하여 방산업체 경영 여건이 어느 정도로 악화되어 있는지를 가늠해 볼 수 있다.

방산업체가 흔들리면 방위산업의 존립 기반이 위태로워지고 방위산업이

취약하면 방위사업을 성공적으로 수행할 수 없다는 점에 각별히 유의해야 할 시점이라고 할 수 있다.

방위산업이 발전하기 위해서는 우수하고 능력 있는 업체가 경쟁적으로 방위사업에 진입하려는 분위기가 필요하다. 그러나 방산업체가 여러 가지 제약 요인으로 경영 상의 위기에 처할 수 있다는 사실이 알려질 때 우수 업체의 방산분야 참여 회피 요인으로 작용할 수 있다. 최근 방산업체 지정 현황을 보아도 2017년에는 99개 업체였으나 2018년에는 91개 업체, 2019년 6월 현재는 89개 업체로 점차 감소 추세에 있어 방위산업에 참여하고자 하는 의욕이 약화되고 있다는 것을 엿볼 수 있다.

방산업체에 대한 규제와 통제, 일감 부족, 영업 이익률 감소 등이 종합적인 악재로 작용하여 방위산업은 더 이상 매력이 없는 분야로 치부된다면 방위산업의 발전을 기대할 수 없다.

방위산업 육성은 방위사업법에도 규정되어 있어 방위사업청에서도 이를 위한 다양한 정책을 펼치고 있으나 대부분 중소기업 위주의 정책으로 실질적인 효과가 어느 정도인지에 대해서는 의문이 아닐 수 없다.

방위산업 발전을 위해서는 보다 과감하게 각종 규제를 철폐하고 제재도 완화하여 방위사업이 매력 있는 분야로 자리매김함으로써 현존의 방산업체에 대해서는 활력을 주고, 국내 우수한 기술력이 있는 업체를 추가로 유인할 수 있는 과감한 조치가 필요하다고 본다.

#### **4. 소송 등으로 인한 인적·물적·시간적 손실 발생**

방산업체에 대한 제재는 업체가 감내할 정도의 가벼운 불이익이 아닌 심각한 영향을 미치는 사항이다. 그렇기 때문에 방산업체의 입장에서 제재는 사활적인 이해관계가 걸린 문제로 받아들일 수 밖에 없다.

방위사업은 장기간에 걸쳐 수행하는 경우가 많기 때문에 제재 사유는 오래된 과거에 발생할 수도 있고 담당자가 퇴직하여 사유의 사실관계를 밝히는데 어려움이 있을 수 있다. 또한 제재 사유의 원인 유발자가 누

구이고 고의성이 있었는지 여부, 불가피한 상황에서 어쩔 수 없는 상황에서 사유가 발생된 것은 아닌지 여부 등의 관점에서 사실관계를 명확히 밝히기가 어려운 경우가 많다. 이와 같이 제재와 관련한 정부기관과 업체 간 이견이 있을 수 있는데도 불구하고 드러난 결과만을 가지고 제재 처분을 하게 되면 업체와 정부기관 간에 갈등이 유발되고 업체가 수공하지 못하면 결국 집행정지 가처분 청구와 소송으로 이어지는 경우가 많다. 이런 사례는 제 2절 방위사업 분야의 제재 실태와 제 3절 방산업체 제재실태 설문 조사 결과 등 앞에서 제시한 바와 같다.

집행정지 가처분 청구와 소송이 진행되면 인적·물적·시간적 손실이 발생될 뿐만 아니라 방위사업 추진에도 지장을 초래한다.

## **5. 방위산업에 대한 부정적 인식 확산 요인으로 작용**

주요 방산업체에 대한 제재 처분이 이뤄지면 당연히 언론에 보도되는데 이때 관련 사실 뿐만 아니라 과거의 사례 등과 함께 엮어 보도하는 경향이 있어 국민들에게 마치 방산비리가 만연되어 있는 것처럼 오도되는 경우가 많다. 어떤 경우는 수사를 받게 되고 감사원 감사 등을 받게 되는데 그 중간 결과가 이어서 보도되기도 한다. 이렇게 되면 사실관계가 규명도 되지 않은 상태에서 사실관계와 상관없이 방산업체에 대한 필요 이상의 부정적 인식이 확산되어 방산업체에 그 피해가 돌아갈 수 밖에 없다.

크게 이윤을 남기는 것도 아니고 겨우 적자를 면하고 있는 방산업체의 상황에서 성과금 등의 인센티브도 별로 없는데다가 부정적 인식까지 더해진다면, 사명감으로 방산부문에 종사하고 있는 임직원들의 사기가 저하됨은 물론이고 심할 경우 우수한 기술 인력들의 이탈이 생겨날 수도 있고, 기업 입장에서라도 해당 업체의 이미지 실추로 인한 주가 하락 등의 손실이 발생될 우려도 있을 것으로 본다.

## 6. 방산 수출에도 악영향 초래

주요 무기체계를 연구 개발하여 생산하는 방산업체는 글로벌 경쟁력과 고성능 무기체계 개발에 힘입어 방산 수출에도 기여하고 있다.

그러나 제재를 받게 되면 수출 대상국의 공정거래 혹은 획득 관련 법률에 의거하여 부정당업자 제재 처분을 받은 기업의 제품은 구매하지 못하도록 되어 있어 방산 수출에 막대한 피해가 발생할 수 있다.

미국의 경우에도 연방 획득 규정에 부정·비리로 “입찰이 금지되거나 제한을 받는 업체는 어떤 계약도 수주할 수 없다.”고 명시되어 있어 직접적으로 수출에 영향을 미친다.<sup>43)</sup>

직접적인 제한이 없다 하더라도 이미지 실추로 수주 경쟁에서 불리할 수도 있고 제재로 인해 회사 상황이 어려워지면 수출역량 발휘에 제한을 받게 되는 등 결과적으로 간접적으로 방산 수출에도 부정적인 영향을 미칠 개연성이 있다고 볼 수 있다.

방산수출 실적<sup>44)</sup>을 보면 '06년 2.5억불에서 '15년 수출액은 35.4억불로 크게 향상되었으나 '16년에는 25.6억불, '17년에는 31.9억불로 다소 답보상태인 것으로 보인다.

위에서 살펴 본 바와 같이 현행 방산업체에 대한 제재 조치와 관련하여 제기되고 있는 여러 가지 문제점을 해소하여 원활한 방위사업의 추진은 물론, 방위산업의 지속 성장과 방위산업 육성, 방산업체의 경영난 해소 등에 기여할 수 있도록 합리적인 제재방안 마련과 정책 반영이 절실한 실정이라고 할 수 있다.

43) 방산업체 의견 청취로 확인한 사항이며 상세한 내용은 제 5장 참조

44) 방위사업청 보도자료 인용

## 제 5장 외국 및 타 정부기관의 제재 실태

### 제 1절 외국의 제재 제도 및 적용 실태

외국의 부정당업자 제재 제도 및 적용실태를 살펴보는 것은 우리나라와의 차이점을 확인해 보고 시사점을 도출하여 개선방안을 마련하는 논리적 근거를 찾기 위함이며 주요 선진국을 대상으로 살펴보고자 한다.

선진국은 우리나라와 경제적 여건이나 문화 및 의식 수준 등이 다르기 때문에 각국의 특성에 맞는 독자적인 제도를 운영하고 있어 이를 받아들이는데 한계가 있다고 할 수도 있지만 근본적으로 부정당업자 제재의 목적이나 원칙적인 면에서는 크게 다름이 없을 것이기 때문에 개선방안 연구에 참고가 될 수 있을 것으로 본다.

#### 1. 미국<sup>45)</sup>

##### 가. 법적 근거 및 운영 원칙

미국에서는 계약이행능력이 있는 계약자에 한해 계약을 체결하기 위한 수단으로 ① 연방법률에 의한 부정당업자제재와 ② 연방조달규정(Federal Acquisition Regulation: FAR)에 의한 부정당업자 제재 제도를 운영하고 있는데 연방조달규정에 부정당업자 제재는 재량적 조치이며, 처벌목적이 아닌 정부를 보호하기 위한 공익목적만을 위해 적용되어야 한다는 점이 명시되어 있다.

부정당업자 제재는 연방조달규정(FAR) Subpart 9.4<sup>46)</sup>에 근거하여 운영되며 연방조달청(GSA) 조달행정 기준(GSAM, General Services Administration Manual), 국방부 조달 기준(DFAR, Defense Federal Acquisition Regulation Supplement) 등 연방조달규칙을 보충하는 규정(supplement)에서도 부정당업자 제재에 관한 규정을 두고 있다.

45) 조달청 조사자료, 미국의 부정당업자 제재제도(뉴욕구매관, 2007. 09. 12) 인용 및 참고

46) Federal Acquisition Regulation, Subpart 9.4 Debarment, Suspension, and Ineligibility

## 나. 제재의 종류 및 기간

미국의 부정당 제재는, 제재 효력 기간이 확정적인 ‘자격중지(debarment)’ 제도와 조사 및 후속 법적 절차 진행 기간으로 잠정적으로 효력이 한정되는 ‘자격정지(suspension)’제도를 규정<sup>47)</sup>하고 있다.

### (1) 자격중지(debarment)

#### (가) 자격중지 사유

자격중지(debarment) 사유는 크게 다음과 같이 세 가지로 구분된다.

첫 번째의 구체적인 사유는 유죄의 선고나 민사판결을 받은 계약자로서 ① '공공계약의 입찰절차나 이행과 관련하여 사기나 범죄행위를 한 경우, ② 입찰서 제출과 관련된 연방 또는 주의 반독점법 위반행위, ③ 횡령·절도·위조·뇌물·기록손괴·허위진술·탈세·장물취득행위, ④ 미국에서 판매되거나 미국으로 선적되는 상품이 미국에서 제작되지 않았음에도 불구하고 고의로 원산지를 미국으로 조작하는 행위, ⑤ 계약업체나 하도급업체가 현재의 계약이행능력의 신뢰성에 심각하게 또는 직접적으로 영향을 줄 정도로 정직성이나 신뢰성의 결여가 명백한 행위'등이다.

두 번째 경우의 구체적 사유는 증거우위(preponderance of the evidence)의 원칙<sup>48)</sup>에 의거할 때 다음의 행위를 한 계약자로서 ① 계약조건의 고의적 불이행, 또는 계약의 불이행이나 불완전 이행 등과 같은 자격중지를 정당화할만한 정부계약이나 하도급계약 조건의 위반, ② 미국에서 제조되지 않은 물품에 대하여 고의로 “미국산” 라벨을 부착하거나 이와 유사한 표기를 하는 행위, ③ 국방물자생산법(Defense Production Act)에 의한 불공정 무역 거래(unfair trade practice) 행위<sup>49)</sup>, ④ 작업장마약방지법(Drug-Free Workplace Act) 위반의 경우 등이다.

47) 부정당업자 제재 수단으로 효력이 잠정적인 여부에 따라 debarment와 suspension을 규정하고 있는데 편의상 자격중지와 자격정지로 번역하고 자격제한은 양자를 통칭하는 개념으로 사용

48) 증거우위의 원칙 : 부정혐의의 의혹이 있다는 증거가 없다는 증거보다 조금이라도 더 신빙성이 있을 때 의혹을 사실로 인정하는 것

49) 양자 간 또는 다자 간 수출통제협정 위반, 외국산 내용증명서의 원자재에 대한 허위 기술 등

세 번째는 기타 사유로 정부계약자나 하수급계약자의 현 책임성에 영향을 주는 중대하거나 부득이한 성격의 다른 사유가 있는 경우이다.

### (나) 자격중지 기간

자격중지 처분의 부과 여부와 부과기간에 대하여는 해당 발주행정청의 재량권이 인정되고 있다.

자격중지 사유가 명백하게 드러났다 하더라도 자동적으로 자격중지가 되는 것은 아니다. 발주행정청은 그 자격중지 사유에 해당하는 행위의 정도와 정상참작 여부, 상대방이 취한 구제조치 등 여러 가지 사정을 고려하여 자격중지 여부를 판단할 수 있다. 계약상대방의 행위 또는 과실의 정도가 중대하지 않거나, 중대한 정상참작 사유가 있는 경우에는 자격중지를 하지 않는 것이 적절하다는 취지이다.<sup>50)</sup>

자격중지의 부과기간은 통상적으로 3년 이내로 부과되지만, 예외적으로 작업장마약방지법 위반의 경우는 5년 이내로 부과되고 이민법 고용조건을 위반한 경우 자격중지 기간은 1년으로 하되 필요시 자격중지 기간 연장이 가능하다. 그리고 계약자의 서면요청을 받아 자격중지 기간이나 범위를 경감할 수 있다.

## (2) 자격정지(suspension)

### (가) 자격정지 사유

발주행정청은 일단 법률위반으로 민사·형사 소송이 제기되어 계류 중인 것만을 이유로 '자격정지(suspension)' 처분을 할 수 있으며, 다음과 같은 내용의 혐의에 대해 충분한 증거가 있는 기업에 대해서 자격정지 처분이 가능하다. 또한, 정부계약자나 하수급계약자의 현 책임성에 영향을 주는 중대하거나 부득이한 성격의 기타 다른 사유로 충분한 증거가 있는 경우에도 자격정지를 시킬 수 있다.

50) 송명수, 부정당업자 제재의 실효성 강화를 위한 법제 연구, 방위사업청, 2016. 9. 30, p. 35 인용

- ① 공공계약이나 하도급계약의 수주, 수주 시도 또는 이행과 관련한 사기행위나 범죄행위
- ② 입찰서의 제출과 관련하여 연방이나 주의 반독점법(anti-trust statutes) 위반
- ③ 횡령, 절도, 위조, 수뢰, 문서의 변조나 파괴, 허위 진술, 탈세 또는 장물 취득 행위
- ④ 마약 없는 작업장법(Drug-free Workplace Act of 1988)의 위반
- ⑤ 미국에서 제조되지 않은 물품에 대하여 고의로 “미국산” 라벨을 부착하거나 이와 유사한 표기를 하는 행위
- ⑥ 국방물자생산법에 의한 불공정 무역 거래 행위
- ⑦ 정부계약자나 하수급계약자의 현 책임성에 중대하고 직접적인 영향을 미치는 기업의 건전성이나 정직성의 결여를 나타내는 기타 다른 위반 행위

#### (나) 자격정지 기간

자격정지 기간은 조사의 완료와 후속 법적절차 진행 기간 동안의 임시적인 기간으로 12개월이고, 12개월이 경과하는 동안 공무원이 조기에 종료하지 않거나 소송이 종료되지 않으면 자격정지는 종료된다.

자격정지 기간의 연장을 위해서는 12개월의 자격정지 기간 종료 최소 30일 전에 법무부에 종료사실을 통보하여 기간 연장을 요청할 기회를 가질 수 있는 경우 1차에 한해 6개월 더 기간을 연장할 수 있으나, 연장된 기간이 경과하기 전까지도 소송이 종료되지 않으면 자격정지 제한은 더 이상 할 수 없다.

#### 다. 제재의 절차, 효력 및 권리 구제

자격 중지와 자격 정지 절차는 근본적으로 큰 차이가 없으며 공통적으로 공정성의 근본 원칙에 부합되도록 다음과 같이 운영되고 있다.

첫째, 제재를 결정하기 위해서는 유죄 선고나 민사 판결에 기초한 사건이거나 그렇지 않은 사건에서도 담당 공무원은 중요한 사실에 관한 진

정한 다툼이 있다고 판명되어 추가 절차가 필요한 사건은 서면 사실조사 결과를 작성하여 제재 여부를 결정한다.

제재 여부 결정에 있어서 특이한 점은 자격정지의 경우에는 자격중지 절차와 달리 계약 담당공무원이 사실관계 규명 결과에 따라 자격정지 처분을 수정하거나 종료할 수도 있고 그대로 효력을 발생시킬 수도 있다는 점인데, 다만 임시적 자격정지를 수정하거나 종료시키는 결정이 다른 기관에서의 발주금지나 임시발주제한 처분을 구속하지는 못한다.

둘째, 중요한 사실에 관한 진정한 다툼이 있다고 판명된 사건에서 각 기관은 사실관계를 규명하기 위해 계약자에게 제재에 반대하는 정보 제출과 이의제기의 기회를 주어야 하며 이를 위해 변호사를 대동한 출두, 서류증거 제출, 증인 출석 및 기관 관계자 대면 기회를 제공하도록 하고 있으며 제재 절차에 관한 기록 사본을 만들어 계약자의 요청 시 제공하도록 하고 있다.

셋째, 담당 공무원이 제재 결정을 하면 제재의 내용과 통지를 받은 날로부터 30일 이내에 직접, 서면으로 또는 대리인을 통해 제재에 반대하는 정보 제출과 이의 제기를 할 수 있다는 점 등을 계약자에게 즉시 통보하도록 규정하고 있다. 자격정지의 경우에는 사실관계 규명 결과에 따라 담당 공무원은 제재 내용을 수정 또는 종료할 수 있으며, 그대로 효력을 발생하도록 할 수도 있다.

넷째, 연방조달규정(FAR)은 자격중지나 자격정지 등 제재 처분 과정에서 대상자에 대한 통보 의무, 정보 제출 및 이의 제기 기회 제공 등 권리구제 절차가 마련되어 있다. 또한 사후에도 미연방정부 계약과 관련된 일반적인 권리구제 수단에는 발주청에 대한 이의신청, 감사원에 대한 이의신청, 연구청구법원에 대한 소송, 계약분쟁조정위원회에 대한 심사청구 등이 규정되어 있다.<sup>51)</sup>

---

51) 조달참가 제한과 관련된 이의신청(protest)은 발주청(procuring agency)에 대해서만 가능한 데연방조달규정의 절차는 초기 법원의 자격중지 및 자격정지와 관련된 적법절차의 결여 판결에 대응하여 개발되어 발주청에 대한 이의제기는 권리구제 수단으로 한계가 있는 것으로 알려져 있다.

다섯째, 부정당업자에 대한 적용범위는 우리나라와 유사하게 연방정부 모든 기관에 통보되어 입찰 참여 및 계약체결을 배제시키고 있다. 다만, 기관장의 별도 결정이 없는 한, 이미 이행 중인 계약이나 하도급 계약은 유효하게 진행된다.

## 2. EU<sup>52)</sup>

### 가. 법적 근거 및 운영 원칙

EU 공공조달지침(Public Procurement Directive)은 2004년 및 2014년에 개정을 거쳤는데 공공조달지침 제57조에 입찰참가자격제한에 관한 규정을 두고 있다. 그러나 공공조달과 관련하여 세부적인 내용은 각국의 사정에 맞추어서 규정할 수 있도록 재량권을 부여하고 공공조달시장의 자유화를 위해서 필요한 제한적 범위 내에서 규정을 두고 있다.

EU 공공조달지침에서는 입찰참가자격제도를 규율하고 있는 취지나 목적에 대해서는 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 다만 이에 대해서는 1) 공공재정을 보호하고, 계약의 이행과 관련한 공익을 보호하고, 2) 경제생활에서 부패 및 다른 허용 불가능한 행위들을 예방하며, 3) 가치를 공표하고 증진시키며, 4) 공정한 경쟁을 확보하는 것 등을 EU 입찰참가제도의 취지나 목적으로 보아야 하며, 부정당업자를 처벌하는 데에 초점이 있는 것은 아니라는 점이 지적되고 있다.

- 
- ① 발주청이 자격중지나 자격정지 결정 과정에서 연방조달규정(FAR)의 절차적 요건을 준수하는 한, 부정당업자 제재 처분을 받은 자가 헌법상의 적법 절차 요건 위반을 이유로 승소하기는 어려움
  - ② 미 감사원은 결정을 통해 자격중지나 자격중지에 관한 이의신청은 관할권이 없다는 결정을 내려왔으며, 입찰 이의신청 규정에도 이를 명문화
  - ③ 자격제한에 대한 조정청구는 행정심판절차인 계약분쟁조정위원회(Board of Contract Appeals)의 심사대상이 아님

52) 한국조달연구원, 부정당제재제도 실효성강화 방안 연구, 2016. 10, 조달청, p. 32-42 요약

## 나. 제재의 종류 및 제재 기간

2014년 EU 공공조달지침 제57조에 따라 EU의 부정당업자 제재 사유는 크게 두 가지로 나누어진다. 제재사유가 발생하면 반드시 제재를 해야 하는 ‘의무적 제재 사유’와 제재 사유가 있더라도 제재여부에 대해서 발주청이 재량권을 갖는 ‘선택적 제재 사유’가 그것이다.

의무적 제재사유는 형사 처벌이 이루어지는 경우와 세금납부 등을 하지 않은 경우이며, 선택적 제재사유는 위와 같은 사유에 이르지 않는 기타 비위행위가 있는 경우이다.

다만 의무적 제재사유가 있는 경우라고 하더라도 환경보호와 같은 공익적 필요가 있는 경우에는 그 금액이 소액이거나 할 경우에는 제재를 하지 않을 수 있도록 하고 있다. 이러한 예로는 긴급하게 필요한 백신이나 비상물품으로써 의무적 제재사유가 있는 사업자로부터만 공급을 받을 수 있는 경우를 들 수 있다.

선택적 제재사유 중에서 ‘중대한 직무상 부당행위’(grave professional misconduct)가 존재하는데, 이는 사업자가 계약을 이행할 수 있는 기술적, 경제적 역량이 있는지 여부와는 무관하게 사업자가 낙찰을 받는 것이 적합하지 않기 때문이다.

발주청은 선택적 제재사유를 적용함에 있어서 비례원칙을 존중해야 한다고 되어 있다. 사소한 비위행위(minor irregularities)가 있을 경우에는 극히 예외적 사유가 있는 경우에만 부정당업자제재를 해야 하지만 사소한 비위행위가 반복적으로 발생할 경우에는 부정당업자제재가 이루어질 수도 있다.

EU 공공조달지침에서는 입찰참가자격을 일정기간 동안 제한하는 입찰참가자격제한제도 이외에 제재사유가 있는지 여부를 조사하는 기간 동안 일시적으로 입찰참가자격을 제한하는 입찰참가자격정지제도는 두지 않고 있으며, 입찰참가자격제한을 하는 대신에 과징금을 부과하는 제도도 두지 않고 있다.

위와 같은 입찰참가자격제한조치에서 주목할 만한 점은 이러한 입찰참가자격제한사유의 존재에도 불구하고 사업자가 형사범위나 위법행위로 인해서 발생한 손해와 관련해서 이를 배상하거나 보상금을 지급했다는 점, 조사기관과의 적극적인 협력을 통해서 포괄적인 방법으로 사실관계와 상황을 명확히 했다는 점, 더 이상의 형사범죄나 위법행위를 방지하기 위해서 필요한 구체적 기술적, 조직적, 인사적 조치를 취했다는 점 등을 입증하면 입찰참가자격제한조치를 면제할 수 있다는 규정을 두고 있는 점이다. 이는 ‘자율정화’(self-cleaning)이라고 불리우는 것으로서 탄력적인 방식으로 기업의 준법감시(compliance)를 강화하는 제도이다.

의무적 제재사유가 있을 때에는 발주청은 조달 절차의 개시전은 물론이고 그 이후(계약기간 도중)이라고 하더라도 입찰참가를 배제해야 한다. 선택적 제재사유가 있을 때에는 입찰참가를 배제할 수 있다.

또한 2014년 EU 공공조달지침 제57조 제7항의 규정에 따르면 입찰참가자격제한의 기간에 대해서도 원칙적으로 각국의 재량에 의해서 정하도록 하되, 최장기간의 제한을 두고 있음을 알 수 있다. EU 공공조달지침 제57조 제1항에 의한 의무적 제재사유의 경우에는 5년, 제57조 제4항에 따른 선택적 제재사유의 경우에는 3년의 기간을 넘지 않도록 하고 있다.

#### **다. 제재의 절차, 효력 및 권리 구제**

2014년 EU 공공조달지침 상으로는 부정당업자제재를 할 때 별도의 독립된 위원회에서 해야 하는지, 아니면 발주청에서 직접 할 수 있는지에 대해서는 규정을 두지 않고 제재 시효에 대한 규정도 두지 않고 있다. 다만 형사소송이 연계되는 제1항의 의무적 제재사유의 경우에는 확정 판결 이후에 부정당업자제재를 할 수 있도록 하고 있다. 이는 검찰의 기소가 있으면 통상 부정당업자제재를 하고 있는 우리나라의 실무와 차이가 나는 점이라고 할 수 있다.

2014년 EU 공공조달지침은 제재의 효력이 처분청에게만 미치는지, 아니면 국가나 지자체 전체에 미치는지 등에 대해서는 명시적인 규정을

두고 있지는 않다. 다만 동 지침의 Recital에서는 세금이나 사회안전기여금을 납부하지 않은 경우에는 부정당업자제재의 효력이 유럽연합전체에 미쳐야 한다고 적시하고 있다.

다음으로 EU 공공조달지침은 부정당업자제재를 법인 전체에 대해서 할 수 있는지, 아니면 법인 중 일부 부서에 대해서만도 할 수 있는지에 대해서도 규정하고 있지 않다. 이러한 내용은 EU 회원국들이 각국의 사정에 따라 개별적으로 정할 내용이라고 판단하고 있기 때문이다.

EU 공공조달지침에 의해서 규율되는 계약들은 EU 권리구제지침(Remedies Directive)에 의해서 권리구제가 가능하므로 이에 따른 불복을 할 수 있다.

EU 권리구제지침은 낙찰과정에서 EU법의 위반이 있을 경우 국내법원에서 허용되는 소송유형 및 조달관련결정에 대한 불복을 다루는 심판기관의 독립적 성격에 대해서 규정을 두고 있다. 권리구제지침에서 인정하고 있는 소송유형은 크게 3가지이다. 가구제(interim relief), 낙찰결정과정에서 이루어진 위법한 결정에 대한 취소 소송, 그리고 손해배상(damage)이 그것이다.

### **3. 영국**

#### **가. 법적 근거 및 운영원칙**

영국의 부정당업자 제재처분의 법적 근거는 EU국가 전체에 적용되는 EU공공조달지침(Directive 2004/18/EC) 제45조(후보자 또는 입찰자의 인적사항)로 볼 수 있는데 동 지침 제45조에는 절대적 공공계약 참여배제 및 배제가능 사유를 규정하고 있으며, EU 각 회원국은 국내입법을 통해 제45조의 이행 요건을 세부적으로 규정하도록 하고 있다.

이에 따라 영국은 공공계약규정(The Public Contracts Regulation)제

23조(경제적 거래자의 거절에 대한 기준)에 EU공공조달지침에서 정한 배제 사유를 자국 내 법령에 맞추어 규정하고 있다. 그런데 영국은 절대적 또는 임의적 입찰참가배제 요건을 적용하는데 필요한 명문화된 세부기준이 없을 뿐만 아니라 입찰참가배제요건 사유의 적용기간, 배제에 대한 이의제기절차 등에 대한 명문화된 세부기준도 없다.

결국 입찰참가 배제여부 및 사유의 적용 유효기간 등 부당행위 발생 가능성 등을 발주기관에서 자체적으로 판단하도록 하고 있다.

영국에서는 공공계약을 원칙적으로 사법상 계약으로 보되 일정 부분 공익적 요소를 인정하고 있는데, 즉 계약이행에 관한 부분은 민사소송으로 다루고 낙찰자 결정, 입찰참가자격 제한처분 등은 공법에 속하는 것으로 보고 있다. 하지만 영국은 우리나라와는 다르게 징벌적 행정 처분 성격의 부정당업자제재 제도를 시행하지 않고 있어 우리에게 제도개선의 시사점을 제시하기도 한다.

또한 영국은 우리나라와 달리 부정당업자 제재처분의 원인이 되는 입찰·계약과정상의 행위에 의한 것만을 대상으로 하지 않고 있으며, 특이한 점은 입찰 참가 후보자를 선정할 때 기업의 사회적 책임과 윤리성 제고라는 사회적 가치를 정부조달에 반영하기 위해 통상적인 계약이행 능력의 사전심사기준으로 기업의 부패나 사기영업상의 위법행위, 조세나 사회보장제 납부위반 등을 평가하고 있다는 점이다.

## **나. 제재의 종류 및 효과**

영국의 부정당업자 제재사유는 절대적 배제사유와 임의적 배제사유로 구분되는데 절대적 배제사유로는 범죄조직 참여, 부패, 사기, 돈세탁으로 최종 유죄판결을 받은 경우로 한정되어 있으며, 임의적 배제사유로는 법률상 파산, 폐업 또는 이와 유사한 경우, 영업상 유죄혐의 또는 중대한 영업상의 위법행위, 사회보장제 지불의무 또는 조세납부 의무 불이행, 허위의 진술 또는 정보를 제공한 경우 등인데 이때에도 제재기간에 대해 명문화된 규정이 없어 발주기관의 판단에 맡겨 있다는 점이

특이한 점이다.

또한 입찰참가 배제의 효과가 당해 발주기관의 입찰에 한정되고 타 발주기관의 입찰에는 전혀 영향을 미치지 않는 점도 특이한 점이며, 발주기관에 따라 임의적 입찰참가 배제 사유와 같이 선택적으로 참가 배제 요건을 설정할 수도 있고, 절대적 배제 사유에 해당하더라도 관련규정에서 발주기관이 특정입찰자(또는 후보자)의 배제 사유인 해당 범죄행위를 인지하고 있는 경우에만 반드시 배제하도록 하고 있다.

한편, 영국에서의 제재절차도 우리나라와 달리 특이한데 발주기관이 적극적으로 입찰자의 범죄행위 사실을 밝혀내야 하는 것이 아니라 사전자격심사질문서(PQQ)를 통해 입찰자에게 질문하거나 관련 증빙자료를 제출하도록 하는 방법에 의해 이루어진다는 점이며, 이때에도 모든 입찰자에게 관련 증빙자료를 요구하는 것이 아니라 의심이 가는 입찰자에 대해서만 소관 당국에 해당 자료를 요청할 수 있도록 하여 가능한 업체에게 불필요한 부담이나 불이익이 가지 않도록 배려하고 있음을 알 수 있다.

## 4. 독일

### 가. 법적 근거 및 운영 원칙

독일의 공공조달에 관한 법령으로는 EU 공공조달지침에 바탕한 경쟁제한방지법<sup>53)</sup>이 있으며, 이외 시행령으로 공공발주명령<sup>54)</sup>이 있고 시행규칙으로 건설공사 발주규칙<sup>55)</sup>, 물품구매 등 일반발주규칙<sup>56)</sup>, 자유업 용역 발주규칙<sup>57)</sup>등이 있으며, 연방 법률인 ‘불법취업방지법’에 의해서도 부정당업자제재처분이 내려지기도 한다.

---

53) GWB, gesetz gegen wettbewerbsbeschränkungen

54) VgV, Vergabeverordnung

55) VOB, Vergabe und Vertrasordnung für Bauleistungen

56) VOL, Verdingungsordnung für Leistungen

57) VOF, Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen

독일은 공공계약을 공법상 계약과 사법상 계약으로 구분하여 공법상 계약에 대하여는 ‘연방행정절차법’ 제4조에서 규율하고 사법상 계약에 대해서는 통상 민법상 계약원리를 적용하고 있는데, 우리나라처럼 시행령과 시행규칙에서 구체적인 제재 사유를 규정하고 있으며 실제로 처분은 이러한 법령에 기초한 주정부의 세부지침에 따라 운영되고 있으며, 공공계약의 질서유지를 목적으로 비 징벌적인 유도적 운영을 하고 있음이 특징이다.

## 나. 제재의 종류 및 제재 기간

경쟁제한방지법에서 규정하고 있는 부정당업자제재의 사유는 ① 의무적 조달절차 참가제한사유와 ② 선택적 참가제한사유로 구분된다. 경쟁제한방지법은 이에 대한 규정과 함께 참가제한사유가 있는 경우에도 예외를 인정할 수 있는 자율정화조치에 대한 규정을 두고 있고 참가제한기간에 대한 규정을 두고 있다.

### (1) 의무적 조달절차 참가제한

의무적 조달절차 참가제한사유로 형법상 범죄단체나 테러단체의 구성, 테러리즘에 대한 재정적 지원, 자금세탁, 사기, 증수뢰, 인신매매 등의 범죄를 저지르거나 조세, 부담금 또는 사회보장부담금의 납부를 이행하지 않은 경우 등을 규정하고 있다. 동조 제5항은 공익적 필요가 있는 경우 또는 비례성 원칙에 근거하여 적용되지 않을 수 있음을 규정하고 있다.

### (2) 선택적 조달절차 참가제한

경쟁제한방지법 제124조에서 조달절차에의 참가가 공적 발주기관의 재량에 따라 판단되는 선택적 참가제한사유에 관해 규정하고 있다.

선택적 참가제한사유로 사업자가 환경법, 사회법, 노동법을 위반한 경우, 파산절차나 이에 준하는 절차가 신청되었거나 개시된 경우, 중대한 과실이 있는 경우, 경쟁을 저해하는 협약을 체결한 경우, 이해관계의

충돌이 있는 경우, 사업자의 사전개입으로 인해 경쟁이 저해된 경우, 이전 조달계약이행에 현저하고 지속적인 하자가 있는 경우, 공적 발주기관에 허용되지 않는 방식으로 영향을 미치는 경우 등을 규정하고 있다.

### (3) 자율정화조치

경쟁제한방지법은 제125조에서 제123조 내지 제124조의 조달절차 참가자격 제한사유가 있는 사업자의 경우에도 자율정화조치를 충분히 이행한 경우 참가제한을 하지 않을 수 있도록 규정하고 있다.

### (4) 조달절차 참가제한기간

참가제한기간에 관해서는 경쟁제한방지법 제126조에서 사업자에게 참가제한사유가 존재하고 제125조에 따른 자율정화조치를 취하지 않거나 충분히 하지 않은 경우 다음 각 호와 같은 결정을 할 수 있다고 규정되어 있다. ① 제123조의 참가제한사유가 존재하는 경우 확정판결이 있는 날로부터 최대 5년의 기간 동안 발주절차에의 참가를 제한할 수 있다. ② 제124조의 참가제한사유가 있는 경우 당해 사유가 발생한 날로부터 최대 3년의 기간 동안 발주절차에의 참가를 제한할 수 있다.

## 다. 제재의 절차, 효력 및 권리 구제

경쟁제한방지법은 부정당업자제재절차에 관한 자세한 사항, 예컨대 사전통지와 의견 제출과 같은 행정절차법적 규정은 두고 있지 않고 효력에 관해서는 규정하고 있다.

의무적 참가제한사유가 있을 때에는 공적 발주기관은 그러한 사유를 알게 되면 조달절차의 모든 시점에서 해당 사업자의 참가를 제한하여야 한다. 즉 조달절차의 개시단계뿐만 아니라 절차의 진행 중에도 참가를 배제하여야 한다(동법 제123조 제1항). 그러나 중요한 공익상 필요가 있거나 비례성 원칙에 따른 검토를 통하여 필요한 경우 예외를 인정하여 발주절차에의 참여를 허용할 수 있다(동조 제5항).

선택적 참가제한사유가 있는 경우에는 공적 발주기관은 비례성 원칙에 따른 검토를 통하여 해당 사업자의 절차참가 허용여부를 결정할 수 있다(동법 제124조 제1항).

또한 사업자의 자율정화조치가 충분히 이루어지는 경우 의무적·선택적 참가제한사유가 존재하는 경우에도 예외를 인정하여 발주절차에의 참여를 허용할 수 있다(동법 제125조 제1항).

EU의 공공조달지침은 공공조달에 관한 권리구제수단을 제도화할 것을 내용으로 하였으며, 이에 따라 독일도 몇 차례의 법 개정을 거쳐 경쟁 제한방지법에 불복절차에 관한 두 개의 내용을 마련하였는데 그 내용은 ① 한계치 미만의 공공조달절차에 대해서는 전통적인 민사적 구제절차에 의하고, ② 한계치 이상의 공공조달절차에 대해서는 발주심판소에 대한 심판청구 및 고등법원에의 즉시항고라는 별도의 권리구제절차를 두고 있다. 이 때 발주심판소의 심판과 고등법원에의 즉시항고는 낙찰자결정이 있기 전까지만 허용되고, 낙찰자 결정이 있는 이후에는 민사적 구제절차만이 허용된다(동법 제156조 제2항, 제3항).

## 5. 캐나다<sup>58)</sup>

### 가. 법적 근거 및 운영원칙

캐나다는 형법에 부정당업자제재 근거를 두고 있는데 형법 제121조(정부에 대한 사기 및 선거기금에 등록한 조달계약자), 제124조(판매 및 구매사무실), 제418조(정부에 대한 하자있는 물품판매)등의 규정에 의해 유죄판결을 받은 입찰참가자, 입찰자의 고용인, 하위계약자 등에 대해 입찰참가자격 제한을 하고 있다.

그리고 캐나다 정부가 수립한 조달계약자 성과관리 정책(Vendor Performance Policy)에 따른 성과관리 개선조치(Vendor Performance

---

58) 조달청 조사자료, 캐나다의 부정당업자제재제도(시카고구매관, 2007. 9. 20) 인용 및 참고

Corrective Measures)에 의하여 입찰참여가 금지된 입찰자, 하위계약자 및 입찰자의 고용인이 성과관리 개선조치 대상이 되었을 경우 입찰참여가 금지된다.

또한, 현행 또는 과거의 정부 계약과 관련해서 파산한 경우, 입찰참여자, 하위계약자 및 입찰자의 고용인이 사기, 뇌물공여, 사기성 오해, 차별금지 법률에 반하는 행위를 한 증거가 있는 경우도 입찰참여가 금지된다.

## 나. 제재의 종류 및 기간

부정당업자 제재처분으로 접근금지(Debarment), 잠정중단(Suspension), 조건부과(Conditioning)의 3가지 유형이 있는데 이외 독특한 것으로 제재처분이 종료된 후에도 일정기간 집행유예와 같이 특별감시대상으로 지정하여 관리하는 제도가 있다.

‘접근금지’는 3년 이내에서 공공계약 질서위반의 정도에 비례하는 특정기간을 정해 정부입찰의 참여를 금지하는 조치로서 계약의 불완전이행(poor performance)이 범죄적 성격을 띠는 경우와 신의측 위반의 경우에 내려지는 제재처분이며 금지기간은 문제의 심각성에 비례하여 결정된다.

‘잠정중단’은 일시적으로 입찰참가자격을 제한하는 것으로 심각하거나 복잡한 사안에 대한 조사가 진행 중일 때 잠정적으로 입찰 참여를 배제하고 조사가 끝나면 추가적인 제재조치를 취하거나 suspension을 해제한다. 그리고 정부에서 사업변경을 요구한 경우 업체가 사업변경을 할 때까지 입찰 참여를 잠정적으로 중단하는 것이다.

‘조건부과’는 입찰참가자격제한처분 대신에 3년 이내 특정기간동안 계약보증금을 증액 납부하도록 요구하는 등의 조건을 부과하는 것을 말한다.

## 다. 제재의 절차 및 효력

캐나다는 계약의 불완전이행에 대해 제재처분을 하고 있지만 구체적인

제재사유를 우리나라처럼 법령에서 직접 규정하고 있지 않고 단지 계약자매뉴얼에 예시로 적시하고 있을 뿐이며,

계약담당공무원은 계약의 불완전이행이 발견되면 먼저 해당 계약파일 에 그 내용과 사유 등을 기록하여 데이터관리시스템인 VIM(Vendor Information Management System)에 보관(7년간)하여 관리하는데 이는 향후 제재조치 결정이나 블랙리스트 작성에 참고가 되는 중요한 자료가 된다.

제재 조치는 조달업체의 불량실적이 중대하거나 불량실적 기록이 누적된 경우 발동된다. 이를 위해 해당부서 또는 지역에서는 조달업자에 대한 조사를 개시하고 그 결과를 문서화하는데 문서 작성 시에는 이해관계가 있는 부서 및 타 지역, 실수요기관과 협의하고 증거확보 및 진행과정의 공정성을 확보하기 위하여 법률 부서로부터 검토를 받은 후에 조사결과보고서 및 제재조치 제안서를 만들어 제재조치의 폭과 수준을 결정한다.

제재조치에 대해서는 업체 및 관련조직에게 합리적인 기간을 두어 업체가 의견을 제시할 기회(서신교환, 협의 등)를 제공한다.

경우에 따라서는 불량실적 회사의 특정 지역사무소, 특정 생산라인에 대해서만 제재조치를 한정하는 경우도 있고 제재대상 업체인 경우에도 중요하거나 희소하거나 특허권 보호 대상인 제품의 구매는 계속 허용할 수도 있다.

이렇게 제재조치가 이뤄지면 그 내용을 관보에 게재하여 모든 부처나 지방정부 및 기타 모든 이해관계인에게 통지하여 정보를 공유하고 있으며, 이에 따라 제재를 받은 조달업체는 공급자리스트에서 자동 제외되어 모든 입찰에 참여가 배제되는데, 다만 제재조치로 인해 긴급한 사유가 없는 한 기존의 계약에는 영향을 미치지 않으며 단순한 수정계약 정도는 행할 수 있다.

## 6. 시사점

먼저 우리나라의 부정당업자 제재제도는 징벌적 성격의 행정처분으로 볼 수 있는데 비해 외국의 경우는 징벌적으로 운영하고 있는 경우가 많지 않다는 점이 가장 비교되는 사실이라 하겠다. 즉, 부정당업자에 대한 처벌차원에서 입찰참가자격 제한을 하기 보다는 공공계약의 윤리성, 신뢰성 및 성과제고 등의 정책적 목적을 달성하기 위한 유도적 수단으로 운영하고 있는 것이다.

미국의 경우도 부정당업자 제재는 재량적 조치로 처벌목적이 아닌 정부를 보호하기 위한 공익목적만을 위해 적용되어야 함을 기본정책으로 하고 있다.

영국도 공공계약의 윤리성과 사회적 책임을 제고하기 위한 공공보호 목적으로 제도를 운영하고 있어 징벌적 성격이 매우 약하고, 특히 캐나다는 공공계약의 성과제고를 위해 계약이행능력이 부족한 업체를 사전적으로 선별하여 운영하는 방법으로 부정당업자제재 제도를 운영하고 있는 점이 우리의 제도운영과 비교가 된다.

또한 우리나라는 계약관련 법령(시행령 및 시행규칙)에 부정당업자 제재사유와 기간 등을 구체적으로 명시하여 행정처분기관에 재량의 여지를 부여하지 않고 있는데 반해 특히 영국, 독일, 캐나다 등 선진국의 경우 제재처분에 대해 많은 재량권을 처분기관에 부여하고 있다는 점도 관심을 가져야 할 부분이다.

캐나다의 경우는 부정당업자 제재수단으로 입찰참가자격제한 외에 다른 입찰자와 다른 계약조건을 부과(예를 들어, 계약보증금을 일반적 기준보다 10% 더 부담시킴)하는 경우도 있는 바, 이렇듯이 입찰참가자격 제한 처분 외에 추가적인 입찰조건 부과, 입찰보증금이나 계약보증금 증액, 과태료 부과 등 다양한 탄력적인 제도 운영을 통하여 부정당업자제재의 실효성을 제고할 필요성이 있음을 시사하고 있다.

각 국의 부정당업자 제재 제도에서 주목할 점은 제재 여부를 결정하는 과정에서 행정청에서 사전에 충분한 조사를 실시하고 제재 대상 업체의 의견을 반영하는 절차가 법률로 정해져 있고, 권리 구제 절차에 대해서도 명시되어 있다는 점이다. 우리나라는 이와 같은 내용이 구체화 되어 있지 않아 집행정지 등의 방법으로 법원의 판결에 의존하는 경우가 많다는 점에서 비교가 된다.

특히 미국의 경우 연방조달청의 제재 결정이 완벽하여 소송이나 관계 기관에 이의를 제기하여도 결과가 번복되는 경우가 거의 없다는 점은 시사하는 바가 크다.

## **제 2절 타 정부기관의 제재 적용 실태**

### **1. 기관별 부정당업자 제재의 법적 근거**

각 기관별 부정당업자에 대한 제재는 국가계약법을 준용하고 있지만 법적근거는 계약 당사자에 따라 다르며 제재 사유도 달리 규정하고 있다. 지방자치단체나 공기업·준정부기관도 넓은 의미에서는 준 국가기관으로 볼 수도 있지만 기관별로 여건이 달라서 국가계약법만으로는 각 기관의 특성에 맞는 사항을 전부 규정하는데 한계가 있기 때문이라고 여겨진다.

한편, 방위사업청은 국가기관이기 때문에 국가계약법에 근거하여 부정당 제재를 적용하고 있지만 방위사업법이 특별법으로서 국가계약법의 특례 사항을 규정하고 있는 것과 같은 취지로 국가계약법에 부정당 제재의 특례를 둔다면 방위사업의 특수성에 부합된 제도를 마련할 수도 있을 것으로 판단된다.<sup>59)</sup>

---

59) 방위사업법에 계약관련 특례사항을 추가로 명시할 것인지 여부는 법적인 검토 및 기획재정 부와의 협의를 거쳐야 할 사항으로 연구자의 의견임을 밝혀 둔다.

〈표 28〉 기관별 부정당업자 제재의 법적 근거

계약 당사자	법적근거
국가	• 「국가계약법」 제27조 (부정당업자의 입찰 참가 자격제한)
지방자치단체	• 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제31조」
공기업·준정부기관	• 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조 (회계 원칙 등) 제2항 • 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제15조 (부정당업자의 입찰참가자격제한)
지방공기업	• 「지방공기업법」 제64조의 2 (회계처리의원칙 등) 제4항

## 2. 기관별 적격심사의 적용

부정당업자 제재 처분을 받은 업체는 제재기간이 종료되어도 일정기간 적격심사에서 감점을 받게 된다.

적격심사의 근거가 되는 기획재정부 계약 예규를 보면 아래와 같이 “각 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의하여 물품 및 용역 등에 대한 적격심사기준을 정할 수 있다.”고 하여 각 기관별로 달리 적용할 수 있도록 되어 있다.

제5조(심사항목 및 배점한도) ① 시행령 제42조제1항 및 제5항 본문중 공사에 대한 적격심사의 항목 및 배점한도는 별표와 같고, 물품 및 용역에 대한 적격심사의 항목 및 배점한도는 각 중앙관서의 장이 직접 별표에 정한 공사에 대한 적격심사 항목 및 배점한도를 준용하여 기획재정부장관의 협의를 거쳐 정한다. ② 각 중앙관서의 장은 제1항에도 불구하고 시행령 제42조 제5항 단서에 의하여 기획재정부장관과 협의하여 직접 공사, 물품 및 용역 등에 대한 적격심사기준을 정할 수 있다.

방위사업에서 적용하고 있는 적격심사도 계약 대상물에 따라 그 기준을 달리하고 있다. 즉, 물품 적격심사에서는 부정당업자 입찰참가자격 제한을 받았을 경우 감점을 적용하지만 수상함과 전투근무지원정의 적격심사 항목에는 감점 항목이 없다.

국방부 장관이 기획재정부 장관과 협의하면 물품 적격심사 항목 및 기준을 개정할 여지가 있는 것이다.

### 3. 조달청 부정당업자 제재 실태<sup>60)</sup>

조달청의 부정당업자 제재 현황을 보면 2017년에 570건으로 점차 증가하는 추세로 2013년에 비해 거의 2배 가까이 늘었다.

〈표 29〉 조달청 부정당업자 제재 현황

(단위 : 건수)

구분	계	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
계	1,893	242	280	359	442	570
계약미체결	87	15	11	12	28	21
계약불이행	853	155	155	150	192	201
적격심사포기	253	9	37	50	68	89
뇌물제공	29	8	-	9	10	2
담합입찰	259	34	55	91	40	39
부정행사	9	3	1	-	5	-
허위서류제출	100	5	11	12	21	51
부실·조잡 및 부정시공	213	13	6	24	66	104
기타 사유	90	-	4	11	12	63

제재사유별로는 계약불이행이 최근 5년간은 853건으로 45%, 2017년에는 201건 35%를 점하고 있다. 다음으로는 부실·조잡 및 부실시공(18%), 적격심사포기(16%), 허위서류제출(9%) 순이다.

방위사업청의 경우에는 2013년-2017년 부정당업자 제재 처분 사유 중 계약불이행이 65%, 허위서류 제출이 24%로 다수를 차지하고 있어 조달청에 비해 비율이 크게 높다. 이는 방위사업이 그만큼 계약이행이 어렵다는 의미이고 원가 산정 방식, 시험평가 수행 등의 요인으로 허위서류 제출 사유의 비율이 높은 것으로 추정된다.

60) 2017년 조달청 조달연보 251~252쪽

#### 4. 과징금 부과실태

타 정부기관에서 적용하고 있는 과징금은 각 법령별로 정하고 있는데 소위 영업정지를 대체 또는 갈음하는 과징금의 형식을 취하고 있고 <표 30> 과 같이 과징금의 한도<sup>61)</sup>가 정해져 있다.

<표 30> 과징금 한도액

한도액	주요 해당 법률명
50억원 이하	항공법
10억원 이하	전기통신사업법, 전기통신기본법
5억원 이하	공인회계사법(회계사는 1억원이하)
3억원 이하	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 등
2억원 이하	석유 및 석유대체연료사업법, 대기환경보전법
1억원 이하	축산물가공처리법, 폐기물관리법, 마약류관리에 관한법률, 방송법, 식품위생법, 유통산업발전법
5천만원 이하	건설산업기본법, 여객자동차운수사업법, 원자력법, 고압가스안전관리법, 전기사업법, 먹는물관리법, 약사법, 화장품법
3천만원 이하	대외무역법, 해운법, 도시가스사업법, 장사 등에 관한 법률
2천만원 이하	관광진흥법, 도시철도법, 집단에너지사업법, 화물자동차운수사업법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법, 하수도법, 의료법, 고압가스안전관리법, 수산업법
1천만원 이하	사료관리법, 자동차관리법, 전기공사업법, 청소년보호법, 물류정책기본법, 석탄산업법, 승강기제조 및 관리에 관한 법률, 주택법
500만원 이하	항만운송사업법
300만원 이하	주차장법
200만원 이하	케도운송법, 항만법

영업정지 대체 과징금은 과징금의 전제가 되는 영업정지사유와 과태료

61) 과징금부과제도 개선방안 연구(2011. 9. , 농림수산식품부, 한국법제연구원), p. 23 인용

부과사유를 중복되지 않게 규정하거나, 일부 법령에서는 중복부과를 방지하는 특례를 규정하고 있다.

영업정지 대체과징금은 과징금의 전제가 되는 영업정지사유와 과태료 부과사유를 중복되지 않게 규정하거나, 일부 법령에서는 중복부과를 방지하는 특례를 규정하고 있다.

한편, 2012. 12. 28 국가계약법 개정 시 부정당업자의 책임이 경미한 자에게 입찰참가자격 제한에 같음하여 계약금액의 10% 이내의 과징금을 부과하거나, 부정당업자에게 입찰참가자격을 제한하면 유효한 경쟁 입찰이 명백하게 성립되지 않는 경우에도 입찰참가자격 제한을 같음하여 계약금액의 30% 이내의 과징금을 부과할 수 있도록 과징금 부과처분 제도가 새로이 도입되어 2013. 6. 19일 부터 시행되었다.

이에 따라 방위사업에서는 위와 같은 규정을 적용 받고 있는데 이 규정에 의하면 계약금액의 일정 비율을 과징금으로 산정하게 되는데 방위사업의 경우 계약금액이 크기 때문에 과징금 규모가 클 뿐만 아니라, 과징금을 납부하여도 입찰참가자격 외에 다수의 불이익(적격심사 감점 등)은 그대로 받아야 하기 때문에 현실적으로는 방산업체가 이를 받아들이기 어려워 실효성이 없는 실정이다.

따라서 각 정부기관에서 별도의 법령을 적용하고 있는 과징금 제도의 상한 제도를 방위사업에 도입할 필요가 있는지 검토가 필요하다.

그러나, 각 정부기관에서 적용하고 있는 과징금의 상한 금액은 그 대상사업이 방위사업과 규모면에서 다르기 때문에 이를 참고하여 방위사업에 적용하는 것은 무리라는 의견도 있을 수 있지만 별도의 검토 과정을 거쳐 적정 상한 금액을 정한다면 방위사업에 부합된 제도로 만들 수도 있을 것으로 판단된다

## 제 3절 외국/타 정부기관과 방위사업 분야 비교

### 1. 외국과의 비교

#### 가. 제재의 목적과 사유

외국은 대부분 입찰 참가자를 선정할 때 입찰·계약과정 상의 행위에 의한 것만을 대상으로 하지 않고 기업의 사회적 책임과 윤리성 제고라는 사회적 가치를 정부조달에 반영하기 위해 기업의 부패나 사기, 위법행위, 조세나 사회보장세 납부위반 등을 평가하고 있어 징벌적인 목적 보다는 공익적 이익을 달성하기 위한 수단으로 운영하고 있다는 점이 공통점이다.

우리나라는 형법적 사유보다는 계약질서 확립차원의 행정 처분적 제재가 많다는 점이 비교된다.

#### 나. 제재 결정의 재량권 여부

주요 선진 국가들은 부정당업자의 입찰 참가 제한에 관한 법적인 근거가 있지만 시행에 관해서는 대부분 담당공무원이 결정할 수 있도록 재량권을 부여하고 있다.

미국의 예를 들더라도 연방조달규정에 부정당업자 제재는 재량적 조치라는 점이 명시되어 있고 연방조달 기준과 별도로 국방부 조달기준을 두어 부정당업자 제재를 적용하도록 위임하고 있다.

독일은 경쟁제한방지법 제124조에서 조달절차에의 참가가 공적 발주기관의 재량에 따라 판단되는 선택적 참가제한사유에 관해 규정하고 있다.

그러나 우리나라는 재량권이 거의 없다고 볼 수 있다.

우리나라도 방위사업법을 두어 방위사업에 관한 근거로 적용하고 있지만 방위사업법에는 부정당업자 제재에 관한 조항이 없어 국가계약법을

그대로 적용을 받을 수밖에 없는 실정이다. 방위사업청장의 재량권이 거의 없다고 할 수 있는 대목이다.

재량권의 문제는 우리나라 공공행정 집행의 경직성에 기인한다고 볼 수 있다. 권한 위임이 잘 이뤄지지 않고 상부 기관에 권한이 집중되어 있다. 그리고 법에 구체적으로 제재 사유가 명시되어 있어 이를 따르지 않을 방법이 없을뿐더러 각종 감사(감사원, 국방부, 방위사업청)에서 지적되면 책임 추궁이 뒤따르고, 언론 보도 등으로 문제가 되면 업체 봐주기 의혹에 휩싸일 수도 있기 때문이다. 이와 같은 경직된 상황에서 업체의 의견을 반영하는 것은 극히 제한된다고 할 수 있다.

우리나라도 일부사항은 위임한 경우가 있는데 기획재정부 계약예규에 적격심사 기준을 각 중앙부서의 장에게 위임하여 정하도록 한 경우이다. 그러나 이런 위임 규정에도 불구하고 국방부는 기획재정부 계약예규에 정해져 있는 기준을 준용하고 있어 문제를 안고 있는 실정이다. 그리고, 방위사업청에서 과징금 부과에 대해 심의했더라도 기획재정부 과징금 부과 심의위원회에 상정하여 결정해야 할 만큼 위임이 되어 있지 않아 재량권도 융통성도 없는 형편이다.

과징금도 각 부처별 소관법에 의해 상한금액 등을 별도로 적용하고 있는데 방위사업법에 명시하지 않아 부득이하게 국가계약법을 적용하고 있어 현실성이 없다는 의견이 나오고 있다.

## **다. 제재 대상 업체의 의견 반영 및 권리 구제 정도**

### **(1) 제재 결정과정의 의견 반영**

외국의 경우 부정당업자의 입찰 참가 제한 결정과정에서 충분히 대상 업체의 의견을 받아 결정을 내리고 있다.

미국의 경우 중요한 사실에 관한 진정한 다툼이 있다고 판명된 사건에서 계약자에게 제재에 반대하는 정보 제출과 변호사를 대동한 이의 제

기 기회를 주도록 규정되어 있고 사실조사 결과를 작성하여 제재 여부를 결정한다. 그리고 제재 절차에 관한 기록 사본을 만들어 계약자에게 제공한다.

영국은 제재를 결정할 때 발주기관이 입찰자의 범죄행위 사실을 밝혀내야 하는 것이 아니라 사전자격심사질문서(PQQ)를 통해 입찰자에게 질문하거나 관련 증빙자료를 제출하도록 하는 방법을 적용하여 계약자의 의견을 충분히 반영하도록 하고 있다.

EU와 독일은 경쟁제한방지법에서 조달절차 참가자격 제한 사유가 있는 경우에도 사업자 스스로 제재 사유를 해소하는 자율정화조치를 충분히 이행한 경우 참가제한을 하지 않을 수 있도록 규정하고 있어 사후 의견 반영 제도를 두고 있고, 캐나다도 제재 조치에 대해서는 업체 및 관련 조직에게 합리적인 기간을 두어 업체가 의견을 제시할 기회를 제공한다.

우리나라의 경우 아래와 같이 방위사업청 훈령 「계약심의위원회 운영규정」 제 6조(의견 청취)에 따라 계약심의위원회에서 부정당업자 제재 여부를 결정할 때 업체의 의견을 반영할 수 있는 근거는 마련되어 있으나 내용이 구체성이 없고 형식적이어서 실제로는 업체의 의견 반영이 잘 이뤄지지 않고 있어 집행정지나 소송으로 가는 경우가 많은 실정이다.

**제6조(의견청취)** ① **위원회**는 상정된 안건을 심의하기 위하여 미리 입찰 참가자격 제한처분 대상자에게 의견제출(통지일로 부터 10일 이내) 또는 진술의 기회를 부여하여야 한다. 다만, 업체의 의견 제출기한 연기 요청이 있는 경우는 **계약심의위원회** 7일 전까지 연장 가능하다.

② **위원회**는 상정된 안건을 심의하기 위하여 필요한 경우 이해관계인을 **위원회**에 출석하게 하여 의견을 듣거나 관련서류의 제출을 요구할 수 있다.

③ **위원회**는 필요한 경우 외부 전문기관(실무 자문위원 포함)등에 조사·연구 및 감정·시험 등을 의뢰할 수 있고, 필요한 경우에는 출석하여 발언하게 할 수 있다.

## (2) 권리 구제

제재에 대한 권리 구제는 우리나라에서는 소송 외에 다른 방법이 거의 없는데 외국은 다양한 권리 구제 제도를 두고 있다.

미국은 발주청에 대한 이의신청, 감사원에 대한 이의신청, 연구청구법원에 대한 소송, 계약분쟁조정위원회에 대한 심사청구 등이 규정되어 있다. 그러나 제재 결정과정에서 합리적인 절차를 밟기 때문에 결과가 번복되는 일은 드문 것으로 알려져 있다.

EU 권리구제지침은 소송 및 제재 결정에 대한 불복을 다루는 심판기구의 독립적 성격에 대해서 규정을 두고 있으며, 독일은 경미한 사항은 민사적 구제 절차에 의하고, 중요한 사항은 발주심판소에 대한 심판청구 및 고등법원에의 즉시항고라는 별도의 권리구제절차를 두고 있다.

### 라. 제재 수준의 적절성

외국의 경우 제재 기간의 상한이 3-5년으로 우리나라<sup>62)</sup> 보다 길다는 점이 특이하다. 이는 제재 사유가 범죄적이거나 반사회적인 경우가 많아 그런 것으로 유추해 볼 수 있다.

한편, 외국의 제재 제도를 검토하면서 우리나라와 같이 입찰참가자격 제한 외에 중복 제재나, 제재기간 만료 후까지도 불이익을 주는 사례에 대해 조사된 바를 확인할 수는 없었다.<sup>63)</sup> 다만 캐나다만 종료 후에도 집행유예와 같은 개념으로 특별감시대상으로 분류하여 관리하고 있다.

영국은 입찰참가 배제를 발주기관의 입찰에 한정하고 있어 타 발주기

62) 방사청 청렴계약은 5년이나 타 분야는 2년 이내임

63) 외국 제도에 관해 제시되어 있는 선행연구 자료 중 중족 제재, 기간 종료 후의 제재 사례는 없었음

관의 입찰에는 전혀 영향을 미치지 않으며 제재기간에 대해서도 명문화된 규정이 없어 발주기관의 판단에 맡겨 있다는 점이 특이한 점이다.

독일은 중요한 공익상 필요가 있거나 비례성 검토 결과에 따라 필요한 경우 예외를 인정하여 발주 참여를 허용하고 있다.

### 마. 주요 항목별 비교

입찰참가에 대한 제재는 각국의 고유한 특성과 배경에서 마련되었다는 점에서 제재의 수준을 단순 비교할 수는 없지만 주요한 특징들을 비교해 보니까 우리와 상이한 점이 많다.

〈표 31〉 외국과 우리나라의 제재 제도 비교

구분	외국	우리나라
제재 사유	주로 범죄 행위나 반사회적인 기업을 배제	계약 행정 위반 사유 과다 - 입찰 미 참여, - 적격심사 미 참여
제재 결정 수단	주로 법적 처분 결과로 결정	행정 처분으로 결정
제재 기간	최대 5년, 기간 미 규정(영국)	종류가 많음 (1개월- 5년)
제재 수준	합리적	과도한 경우가 있음
중복제재 여부	입찰참가자격 제한 위주로 적용, 거의 없음	중복 제재 과다
제재 종료 후 추가 제재	거의 없음 캐나다의 특별감시 제도 운영	추가 제재 과다 (방위사업)
의견 반영	충분(사전, 사후)	미흡
재량권	많음, 예외 인정 가능	거의 법 조항에 의존
권리 구제	다양한 경로로 구제 가능	소송 외에 수단 제한

## 2. 타 정부기관과의 비교

부정당업자 제재는 정부기관의 모든 조달계약에서 공통적으로 이뤄지고 있어 근본적으로는 차이가 없다고 할 수 있다. 더구나 방위사업의 성격이 일반적인 정부기관의 조달과는 다르기 때문에 비교의 의미가 줄어든다. 방위사업의 성격이 특수하다는 것은 제 2장에서 제시한 바가 있다.

방위사업과 비교적 유사한 사업으로 사업 규모가 크고 장기적으로 추진된다는 면에서 대형 건설 사업을 들 수 있지만 건설 사업은 제재를 받더라도 공공조달이 아닌 민간 분야나 해외 수주를 받을 수가 있는데 반해 방산업체는 방위사업 외에는 다른 분야 사업이 없기 때문에 제재를 받았을 경우 감당하게 될 불이익의 정도와 영향이 근본적으로 다르다.

그런데 과징금 부과 제도에 대해서는 비교해 볼 의미가 있다.

수년전에 대형건설사들이 담합한 것이 적발되어 총 7천억 원을 상회하는 과징금을 부과당한 적이 있다. 그런데 이 과징금은 부당이익에 대한 벌금 성격의 금액으로 방위사업에 적용하는 부당이익금의 환수와 더불어 부과되는 2배에 달하는 벌금 성격의 돈과 유사하다고 할 수 있다. 반면에 방위사업에서 부과되는 과징금은 본래 목적이 입찰참가자격 제한에 갈음하는 조건으로 내는 것으로 부당이익을 취한 것에 대한 벌금이 아니기 때문에 성격이 전혀 다르다.

국가계약법에 따라 방위사업에 적용되는 과징금은 오히려 국가계약법 외의 다른 법령에서 정하고 있는 과징금, 즉 영업정지 등에 갈음하여 부과되는 과징금과 유사한 성격의 과징금이라고 하는 것이 타당할 것이다. 방위사업법에서는 부당이득을 편취한 자에 대해 별도로 그 이상을 환수하는 제도가 있는데 이 제도는 별도로 적용하면서 부당이익을 편취하지도 않은 업체에게 단지 입찰에 참여하게 해 준다는 조건으로 경우에 따라 계약금액의 10%미만, 혹은 30% 미만이라는 벌금과 같은 성격의 과도한 금액을 과징금으로 부과하는 것은 현실성도 없는 부당한 조

치라고 여겨진다. 그래서 기업도 이를 수증하지 못하여 받아들이지 못하는 요인이라고 할 수 있다.

따라서 과징금은 타 법령에 의해 정해진 것과 같은 일정한 상한선이나 상한 비율 등을 두어 적용하는 방안이 필요하다고 본다.

# 제 6장 방산업체 제재 제도 개선 방안

## 제 1절 개요

국가계약법 제27조에서 규정한 부정당업자로서 입찰참가자격 제한 처분을 받은 자는 제재처분 기간 중에는 제재처분을 받은 기관 뿐만 아니라 다른 기관의 경쟁입찰에도 참여할 수 없다. 계약을 이행하고 있는 계약 건에 대한 선금과 착수금 및 중도금 지급받을 수 없을 뿐만 아니라 제재기간이 종료된 이후에도 <표 32> 와 같이 일정기간 동안 많은 불이익<sup>64)</sup>을 받고 있는 실정이다.

<표 32> 부정당업자 제재처분 외 중첩적인 추가 제재 내용 총괄

관련법규	제재내용	중첩적인 제재 내용
국가계약법 제27조 (부정당업자)	경쟁입찰시 입찰참가자격 제한 (1개월~2년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부정당업자 제재기간 중 중첩적인 제재                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 선금 지급 불가</li> <li>· 착수금 및 중도금 지급 불가</li> <li>· 절충교역 국내업체 선정시 감점 : -10점</li> </ul> </li> <li>- 부정당업자 제재 종료된 이후에도 일정기간 동안 추가 제재                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 적격심사시 감점(2년간)</li> <li>· 계약이행능력심사시 감점(2년간)</li> <li>· 무기체계연구개발 제안서 평가시 감점(2년)</li> <li>· 무기체계 구매사업 기종결정 시 감점(2년)</li> <li>· 절충교역 국내업체 선정시 감점(3년간)</li> </ul> </li> </ul>
방위사업법 제59조 (청렴서약 위반)	경쟁입찰시 입찰참가자격 제한 (1개월~5년)	

64) 방사청도 2019. 7. 17일자 "부정당업자 입찰 참여 시 제재 절반 수준으로 완화"라는 제목의 보도자료에서 "업체의 잘못에 상응하는 처벌은 당연히 주어져야 하는 것이나, 부정당업자 제재 후 연계된 제재가 세부적으로는 10여 개에 달해 과하다는 의견도 있다."라고 지적하면서 "방산업계가 부정당업자 제재로 지속적인 불이익을 받는 것은 방위산업 발전에 걸림돌이 될 수 있으므로, 국민이 납득할 수 있는 적절한 수준에서 제재가 종결되어야 한다."라는 방위사업청장의 발언을 인용하여 부정당업자 제재가 과도하다는 점을 인정한 바 있다.

국가계약법 제27조의2 (과징금)	<b>과징금 부과 (계약금액기준)</b> - 책임 경미: 10%이하 - 경쟁입찰 불성립시 : 30% 이하	- 과징금 처분 후 일정기간 동안 추가 제재 · 적격심사 시 감점(2년간) · 계약이행능력심사시 감점(2년간) · 무기체계연구개발 제안서 평가시 감점(2년) · 무기체계 구매사업 기종결정 시 감점(2년)
방위사업법 -제48조(지정 의 취소) -제58조(부당 이득 환수) -제62조(벌칙)	허위원가서 류 제출시 부정당업자 제재와 별도로 추가 제 재	<b>&lt;방위사업법에서 정한 추가 제재&gt;</b> - 방산업체 취소 가능 - 부당이득금 및 부당이득금의 2배 가산금 환수 - 허위원가서류 제출로 방산업체 취소할 경우 에는 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금 <b>&lt;방사청 내부규정에서 정한 중첩 제재&gt;</b> - 방산원가관리체계 인증 취소 - 방산원가 준비율 산정시 이윤율 삭감

방산업체가 부정당업자 제재를 받아 입찰참가자격 제한 처분을 받거나 이를 갈음하여 과징금을 납부한 경우에도 위 <표 30> 과 같이 제재 처분기간 중은 물론 제재처분이 종료된 후에도 지속적으로 불이익을 받게 되어 있다.

이와 같은 과도하고 중첩적인 제재는 방위사업의 특수성에 부합되지 않아 방위사업의 원활한 추진에 장애가 될 뿐만 아니라 방산업체의 경영여건 악화의 원인이 될 수 있고 방위산업 발전, 방산 수출에도 악영향을 끼칠 수 있다는 관점에서 본 장에서는 현재 운영하고 있는 부정당업자 중첩 제재와 관련한 각종 규정의 문제점을 집중적으로 분석하고 합리적인 개선안을 도출하고자 한다.

## 제 2절 방산물자 물품적격심사기준 신규 제정

### 1. 현상 분석

방산물자의 조달은 1개 방산물자에 1개 방산업체를 지정하여 수의계약으로 조달하는 체제로 운영하다가 2012년부터 1물자 多업체 지정 요건을 완화하여 ‘가격·품질·경쟁력 강화’를 위하여 필요한 경우에 방산업체를 추가 지정하는 제도를 운영하고 있다.

2017년 1월말 현재 기준으로 방산업체 추가지정현황<sup>65)</sup>을 보면 <표33>과 같이 기존 방산업체 외에 70개 업체가 추가 지정되었으며 향후에도 방산업체 간 경쟁이 가능한 방산물자의 수가 점차 증가할 것으로 예상된다.

<표 33> 방산업체 추가 지정 현황

계	기동	탄약	함정	화력	화생방	유도	광학
70	8	20	22	13	2	3	2

방산물자를 수의계약으로 조달할 때에는 적격심사를 하지 않아도 되었지만 1개 방산물자에 복수의 방산업체가 지정되면서 경쟁입찰을 해야 하기 때문에 적격심사를 적용해야 한다. 그러나 현재는 방산물자의 적격심사기준이 별도로 마련되어 있지 않아 일반물자와 동일한 물품적격심사기준을 적용하고 있는 실정으로 방산물자의 경쟁여건이 조성됨에 따라 방산물자 경쟁입찰을 위한 별도의 적격심사기준이 필요하게 되었다.

일반물자는 다수의 업체가 경쟁을 하기 때문에 현재의 물품적격심사를 적용해도 문제가 없겠으나 방산물자의 경우에는 방위사업의 여러 가지 특수성을 고려해야 하고 경쟁을 할 수 있는 방산업체의 수가 제한되기

65) 방위사업청, 2017 방위산업지원제도, 2017. 1

때문에 일반물자와는 다른 기준이 필요하다.

방산물자의 적격심사기준을 신규로 제정하기 위해서는 그 기준에 관해 규정하고 있는 기획재정부의 계약예규를 살펴 볼 필요가 있다.

기획재정부의 계약예규인 적격심사기준에 따르면 물품 및 용역에 대한 적격심사의 항목 및 배점한도는 <표 34> 와 같이 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관의 협의를 거쳐 정하는 것으로 규정되어 있다.

**<표 34> 적격심사 심사항목 및 배점한도 설정 규정**

근거 규정	내용
기획재정부 계약예규 적격심사기준	제5조(심사항목 및 배점한도) ① 시행령 제42조제1항 및 제5항 본문중 공사에 대한 적격심사의 항목 및 배점한도는 별표와 같고, 물품 및 용역에 대한 적격심사의 항목 및 배점한도는 각 중앙관서의 장이 직접 별표에 정한 공사에 대한 적격심사 항목 및 배점한도를 준용하여 기획재정부장관의 협의를 거쳐 정한다.

각 중앙관서의 장이 적격심사기준을 정할 수 있도록 규정한 위 근거에 의하여 방위사업청도 별도로 8종<sup>66)</sup>의 적격심사기준을 제정하여 적용하고 있다. 이중에서 방산업체간 경쟁입찰시 적용하는 수상함과 수중함 적격심사기준에서는 부정당 제재처분을 받은 자에 대한 중첩제재 내용이 규정되어 있지 않다. 방산물자와 방산업체의 특성에 따라 부정당업자에 대한 중첩제재를 포함시키지 않은 것으로 추정할 수 있다.

66) 방위사업청의 적격심사기준(8종)

1. 물품적격심사기준
2. 수상함 적격심사기준(방산업체 적용)
3. 수중함 적격심사기준(방산업체 적용)
4. 전투근무지원정 적격심사기준
5. 용역 적격심사기준
6. 장비정비용역 적격심사기준
7. 국제운송용역 적격심사기준
8. 국외조달 적격심사기준

그러나 현재 방산물자 입찰에도 적용하고 있는 물품적격심사기준에는 입찰참가자격 제한(과징금 부과 포함) 업체에 대해서는 신인도 평가의 계약이행 성실도 평가에서 2년간 감점을 하도록 명시되어 있다. 이는 경쟁가능한 방산업체의 수가 제한된 여건에서는 적용하기가 곤란한 기준이다. 예를 들어 경쟁가능한 업체가 2개뿐인 상황에서 1개 업체가 2년 이내에 입찰참가자격 제한(과징금 부과 포함)을 받은 적이 있을 경우 감점 조항으로 인해 입찰에 참여하지 않거나 입찰에 참여했다고 하더라도 적격심사에서 탈락한다면 실제적으로 경쟁이 성립되지 않는 상황이 초래되기 때문이다.

## 2. 개선방안

현재 방산물자와 일반물자에 공통적으로 적용하고 있는 물품적격심사기준을 방산물자와 일반물자를 구분하여 적용할 수 있도록 방산물자 적격심사기준을 방산물자의 특수성에 맞도록 별도로 제정할 필요가 있다.

경쟁입찰이 가능한 방산물자의 적격심사기준을 신규로 제정하되 유효한 경쟁입찰이 성립될 수 있도록 기준을 정해야 할 것이다. 즉, 현재 방산업체 간에 경쟁입찰을 실시하고 있는 수상함과 수중함 적격심사기준과 동일하게 부정당 제재처분을 받은 자에 대한 중첩제재를 적용하지 않도록 심사기준을 제정하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

다만, 물자 적격심사기준'을 신규로 제정하는 것은 별도의 장기적인 연구가 필요한 사항으로 기간이 한정된 본 연구에서 세부 기준을 마련하는데 한계가 있어 개선 방향을 제안하는 것으로 한정한다는 점을 밝혀둔다.

## 제 3절 부정당업자 제재 만료 후 추가 제재기간 단축

### 1. 현상분석

기획재정부 계약예규에는 부정당업자 제재 만료 후의 추가제재에 대해 기준을 제시하고 있다.

계약예규에는 공사에 적용하는 적격심사기준을 제시하고 있는데 적격심사항목 및 배점한도를 보면 <표 35> 와 같이 추정가격 50억원 이상인 공사의 심사항목은 PQ심사항목을 이용하도록 되어 있다. 즉, 부정당업자에 대해 감점을 적용하는 신인도 분야의 세부 심사항목을 정하지 않고 PQ심사항목을 이용하도록 한 것이다.

<표 35> 기획재정부 적격심사기준 신인도 심사항목

구분	적용대상	심사분야	심사항목
해당공사 수행능력	추정가격이 100억원 이상인 공사	· 시공경험 · 기술능력 · 시공평가결과 · 경영상태 · 신인도	· PQ심사항목을 이용
	추정가격이 100억원 미만 50억원 이상인 공사	· 시공경험 · 경영상태 · 신인도	· PQ심사항목을 이용
	추정가격이 50억원 미만인 공사	· 시공경험 · 경영상태	

적격심사기준에서 이용하라고 한 입찰참가자격사전심사요령(PQ)의 심사분야 중 신인도의 내용을 보면 <표 36> 과 같이 6개월 이상의 입찰참가자격 제한을 받은 자에 한하여 입찰참가자격 제한기간 만료일로부터 해당 제한기간 만큼의 기간이 경과하지 아니한 자에 대해 신인도의 감점을 적용하도록 되어 있다.

이는 입찰참가자격 제한기간 만료 이후에 신인도 분야에서 감점을 적용하는 대상과 기간을 과도하게 해서는 안 된다는 취지로 그 기준을 정한 것이라고 볼 수 있다.

**〈표 36〉 기술적 공사이행능력부문 분야별 심사항목 및 배점기준**

심사분야	배점한도	항 목 별	배점
5. 신인도	+3 -10	2) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제76조제1항 각 호에 따라 6개월 이상의 입찰참가자격 제한을 받은 후 입찰참가자격 제한기간 만료일로부터 해당 제한기간 만큼의 기간이 경과하지 아니한 자 <신설 2012.4.2.>	-2

그럼에도 불구하고 방위사업청의 물품적격심사기준은 〈표 37〉 과 같이 부정당업자의 입찰참가자격 제한기간과 무관하게 제재 기간 만료 이후 각종 심사 및 평가에서 최대 3년간 감점을 하도록 되어 있다.

**〈표 37〉 제재 기간 만료 이후 각종 심사 및 평가시 감점 적용 기간**

구분	평가항목	기간
물품적격심사기준	신인도 평가의 계약이행 성실도	2년
계약이행능력 심사 세부기준		
무기체계 제안서 평가업무 지침	경영상태의 과거사업수행 성실도	2년
무기체계 구매사업 기종결정	계약이행 성실도	2년
절충교역 국내업체 선정 평가	계약이행성실도	3년

부정당업자에 대한 제재 기간은 사유에 따라 달리 처분되는데 제재기간 만료 후에 적용하는 감점 적용기간을 제한기간의 짧고 긴 것에 무관하게 동일하게 적용하는 것은 비례원칙에 어긋나는 조치이다.

한편, 조달청의 적격심사 기준에서 적용하고 있는 신인도 분야 평가의 부정당업자에 대한 평가도 “최근 2년 이내에 부정당업자 제재를 받은 자로서 부정당업자 제재기간 종료일이 입찰공고일로부터 2년 이내에 포함된 전체 부정당업자 제재 건의 총 제재기간에 따라” 감점을 적용하고 있어 방위사업청과 동일한 수준이다.

그러나 조달청에서 조달하는 물품과 방위사업청에서 조달하는 방산물자는 근본적으로 차이가 있기 때문에 같은 기준을 적용하기에는 무리가 따른다.

조달청의 물품적격심사기준은 민수품을 조달하는데 적용하는 것으로 경쟁업체가 많기 때문에 가급적이면 부정당업자로 제재 받은 업자를 배제시킬 목적으로 비교적 기간을 길게 하여 “최근 2년 이내에 부정당업자 제재를 받은 자”에게 감점을 부여하는 것이라고 이해할 수 있다.

그러나 방산물자의 조달은 1개의 방산물자를 생산하는 방산업체가 제한되어 조달청과 같은 기준을 적용하기에는 무리가 따른다.

경쟁입찰이 성립되더라도 특정업체가 입찰참가 제한 처분 만료 후 2년 동안 감점을 당하여 입찰에서 탈락하는 경우가 종종 발생될 수 있는데 이 경우 우수한 업체가 탈락함으로써 오히려 고성능 고품질의 물자를 조달해야 되는 방사청의 이익에 손해를 끼칠 우려가 있다.

그리고 방산업체의 방산부문은 방산물자만 전담하여 생산하는 입장이므로 입찰참가 제한기간 만료 후 2-3년간 불이익을 당하는 것은 치명적인 일이 아닐 수 없다.<sup>67)</sup> 부정당업자 처분과 관련한 감점 규정으로 인해 2-3년간 신규사업 수주를 하지 못할 경우 해당 업체는 다른 민수산업에 참여하지도 못하는 입장이라서 극심한 일감 부족으로 가동률이 떨어지거나 심한 경우에는 휴업상태에 놓이게 될 수도 있을 것이다.

## 2. 개선 방안

현재 적용하고 있는 부정당업자 제재 처분이 만료된 이후에 적용하는 추가 제재 조항은 방위사업 특수성에 부합되게 개정할 필요가 있다.

부정당업자 제재 처분이 만료된 이후에 적용하는 추가 제재 기간을 적용하는 대상과 기간을 기획재정부 계약예규에는 정해진 내용대로 “6개월 이상의 입찰참가자격 제한을 받은 후 입찰참가자격 제한기간 만료일로부터 해당 제한기간 만큼의 기간이 경과하지 아니한 자” 로 개정하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

---

67) 방산업체 조사 결과 적격심사 감점으로 낙찰에 실패한 사실이 있다는 사실을 확인하였음

## 제 4절 과징금 부과 업무절차 정립

### 1. 현상분석

제 3장에서 살펴 본 바와 같이 국가계약법에서 정한 과징금을 부과할 수 있는 경우는 두 가지로 ① 부정당업자의 책임이 경미한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는<sup>68)</sup> 계약금액(계약을 체결하지 아니한 경우에는 추정금액)의 100분의 10 범위 내에서 과징금을 납부하면 입찰참가자격 제한 처분을 면제토록 하는 것과 ② 부정당업자의 입찰참가자격을 제한하면 입찰자가 2인 미만이 되어 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 아니하는 경우에는 100분의 30 범위 내에서 과징금을 납부하면 입찰참가자격 제한 처분을 면제해 줌으로써 원활한 경쟁 입찰이 이루어지도록 하였다.

그런데 위와 같이 과징금을 납부하는 조건은 입찰참가자격 제한에 갈음하기 위한 것이므로 입찰참가자격 제한 처분 시 입찰참가자격 제한 처분을 할 것인지? 혹은 입찰참가자격에 갈음하여 과징금을 부과할 것인지를 결정해야 한다. 왜냐하면 이미 입찰참가자격 제한 처분을 하면 그 효력이 발생하는데 이후에 과징금을 부과하려고 하면 입찰참가자격 제한 처분의 효력을 없던 일로 해야 하지만 현행 법령상으로 이렇게 하는 것이 불가능하기 때문이다. 그래서 입찰참가자격 제한 처분을 내린 이후에는 과징금 부과가 불가능하다.

68) 국가계약법시행령 제76조의2 제1항

1. 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 부득이한 사유로 인한 경우
2. 국내·국외 경제 사정의 악화 등 급격한 경제 여건 변화로 인한 경우
3. 발주자에 의하여 계약의 주요 내용이 변경되거나 발주자로부터 받은 자료의 오류 등으로 인한 경우
4. 공동계약자나 하수급인 등 관련 업체에도 위반행위와 관련한 공동의 책임이 있는 경우
5. 입찰금액 과소산정으로 계약체결·이행이 곤란한 경우로서 제36조제16호에 따른 기준 및 비율을 적용하는 등 책임이 경미한 경우
6. 금액단위의 오기 등 명백한 단순착오로 가격을 잘못 제시하여 계약을 체결하지 못한 경우
7. 입찰의 공정성과 계약이행의 적정성이 현저하게 훼손되지 아니한 경우로서 부정당업자의 책임이 경미하며 다시 위반행위를 할 위험성이 낮다고 인정되는 사유가 있는 경우

한편, 과징금 부과는 입찰참가자격 제한에 갈음하기 위한 것이므로 제재 대상업체가 입찰참가자격 제한 처분을 받을 것인지, 아니면 과징금 부과를 받아들일 것인지에 대해 선택해야 한다. 업체가 과징금 부과를 받아들이지 않고 입찰참가자격 제한 처분을 받겠다고 한다면 과징금 부과를 할 수 없는 것이다.

그러면 현행 규정과 절차에 과징금 부과에 대한 사항들이 명쾌하게 규정되어 있는지 살펴 볼 필요가 있다.

방위사업청의 「계약심의위원회 운영규정」에 <표 38> 과 같이 과징금 부과에 관한 사항이 명시되어 있다. 현 규정에는 ‘상정된 안건이 계약심의위원회에서 과징금 부과로 의결된 경우 과징금 부과 심의를 하는 것’으로 되어 있는데 이는 당연 규정일 뿐이다. 여기서 문제의 핵심은 ‘과징금 부과로 의결된 경우’인데 과징금 부과 제도의 취지를 살리기 위해서는 모든 입찰참가자격 제한 처분 심의 시 과징금 부과 심의를 동시에 실시해야 하지만 현 규정의 ‘과징금 부과로 의결된 경우’가 어떤 과정으로 이뤄졌는지 불분명하여 이 규정만으로는 과징금 부과 업무의 활성화를 기대할 수 없다.

**<표 38> 「계약심의위원회 운영규정」 과징금 부과 관련 내용**

구분	내용
제 3조(기능)	1. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국계법”이라 한다) 제27조의 규정에 의한 부정당업자의 입찰참가자격 제한처분 및 국계법 제27조의2의 규정에 의한 과징금 심의 요청에 관한 사항
별표 부정당업자 제재 세부 기준 5. 과징금 부과	다. 과징금 부과 심의위원회 심의 / 후속조치 1) 계약팀은 상정된 안건이 <b>계약심의위원회</b> 에서 과징금 부과로 의결된 경우 [절차도1]의 과징금 부과 심의위원회 심의절차에 따라 기획재정부에 심의요청하며, 필요시 과징금 부과 심의위원회에 출석하여 의견을 진술한다.

방위사업청 관계자에게 문의해 본 결과 입찰참가자격 제한 심의 시 과징금 부과 여부도 동시에 심의한다고 답변하였으나 규정이 불분명하여 담당자에 따라 그렇게 하지 않을 개연성이 있다고 할 수 있다.

또한, 입찰참가자격처분 대상 업체가 부정당업자가 입찰참가자격 제한을 같음하여 과징금 부과 처분을 희망하는지에 대해 확인하는 업무절차가 규정되어 있지 않다.

업체 설문결과 부정당업자 제재를 받은 경험이 있는 방산업체의 실무자가 과징금 부과제도에 대하여 잘 알지 못하고 있을 뿐만 아니라 부정당업자 제재 심의 시 방위사업청으로부터 입찰참가자격을 같음하여 과징금 납부할 것인지 여부에 대하여 아무런 문의도 받은 적이 없다고 답변하였다.

방위사업청에서 과징금 부과제도가 시행된 2013년부터 2018년 말까지 부정당업자 제재 처분을 556건을 실시하였으나 과징금을 부과한 실적은 5건에 불과한 실정인 바, 과징금 제도가 활성화 되지 못하고 있는 실정이다. 과징금 부과 실적이 매우 저조한 사유는 과징금 부과 금액이 과중한 것도 원인이겠으나 입찰참가자격 제한 처분 심의 시 과징금 부과 심의를 동시에 심의하지 않아 나타난 현상이 아닌지 의문이 든다. 아울러 해당업체가 과징금부과에 대한 정보를 알지 못한 것도 과징금 부과 실적이 저조한 원인이 된 것으로 판단된다.

## 2. 개선방안

과징금 부과 제도의 취지에 따라 과징금 부과 업무를 활성화 시켜 방위사업의 효율적인 추진을 위해 방위사업청의 「계약심의위원회 운영규정」에 입찰참가자격 제한 처분 심의 시 입찰참가자격 제한을 같음하여 과징금 부과 심의를 병행할 수 있도록 하는 조항을 넣고 사전에 대상업체가 과징금 납부를 희망하는지 여부를 확인하는 업무절차를 규정할 필요가 있다.

## 제 5절 과징금을 납부한 자에 대한 중첩제재 해소

### 1. 현상분석

과징금 부과제도는 부정당업자의 책임이 경미한 경우에는 입찰참가자격 제한 처분이 너무 과중하므로 부정당업자가 계약금액의 10% 범위 내에서 과징금을 납부하면 입찰참가자격 제한 처분도 면제하고 추가적으로 발생하는 불이익도 면제해 주기 위하여 도입한 제도로 판단된다.

부정당업자의 책임이 경미하지 않으나 계약목적물의 특성상 부정당업자에게 입찰참가자격을 제한하면 명백히 경쟁입찰이 성립하지 않는 경우에는 정부기관의 필요에 의하여 부정당업자가 계약금액의 30% 범위 내에서 과징금을 납부토록 하여 입찰에 참여할 수 있도록 하고 이 경우에도 추가적인 불이익은 면제해 주겠다는 취지로 제정된 것으로 판단된다.

이에 대한 근거는 국가계약법을 주관하는 기획재정부가 제정한 계약예규에서 입찰참가자격 제한처분을 받은 자는 제한기간 중에는 선금 지급을 금지하고<sup>69)</sup> 제한기간이 종료된 이후에도 일정기간 동안 「입찰참가자격 사전심사(PQ)」와 「적격심사」 평가 시 신인도 평가에서 일정점수를 감점<sup>70)</sup>하여 불이익을 주고 있는 반면, 과징금을 납부한 자에 대해서는 계약예규 어디에도 불이익을 주는 조항이 없기 때문이다.

조달청이나 국방부 등 다른 정부기관들은 기획재정부의 계약예규와 같이 입찰참가자격 제한처분을 받은 자에게는 제한기간 중에는 선금지급을 금지하고 제한기간이 종료된 이후 2년 동안은 적격심사기준, 계약이행능력 심사기준의 신인도 평가에서 일정점수를 감점하고 과징금을 납부한 자에 대해서는 아무런 중첩제재를 하지 않고 있다.

69) 기재부 계약예규 「정부 입찰·계약 집행기준」 제34조 제1항 제2호

70) 기재부 계약예규 「적격심사기준」 [별표] “적격심사항목 및 배점한도”

그러나 방위사업청은 방위사업청 예규인 물품적격심사기준, 계약이행능력 심사기준 및 무기체계 연구개발을 위한 제안서 평가기준 등에서 계약예규에서 정하고 있지 않은 과징금 부과처분을 받은 자에 대하여 입찰참가자격 제한처분을 받은 자와 동일한 수준으로 중첩제재를 실시하고 있다.

현재와 같은 제도에서는 부정당업자는 과징금을 납부하고 입찰에 참가한다고 하더라도 입찰참가자격 제한 처분과 동일하게 제안서 평가 등에서 감점처리를 받게 되어 평가에 절대적으로 불리하기 때문에 낙찰 받기가 현실적으로 불가능하다. 결국 부정당업자는 불리한 입장에서 입찰에 참여해야 하는데 낙찰되지 못하면 과징금만 날리는 결과를 초래하게 되어 입찰 참여 자체가 무의미하기 때문에 입찰참가 제한에 갈음하여 과징금을 납부하는 것을 기피하게 되고 입찰에 배제되는 요인이 된다.

이와 같이 현 제도는 결과적으로 경쟁 입찰을 제한하는 역효과를 발생시키는 원인이 되어 본래의 과징금 제도의 취지인 입찰참가자격 제한에 갈음하는 조치의 효과는 거의 얻을 수 없다고 할 수 있다.

과징금 제도 운영상의 문제로 인해 부정당업자 제재를 받은 업체가 입찰참가 제한기간 중에 다른 사업 입찰에 참여하여야 하는 경우에는 법원에 집행정지 가처분 신청을 하여 입찰에 참여하는 방안을 강구하게 되고, 제한처분 기간이 종료된 이후에 입찰이 계획되어 있다면 과징금 부과처분은 당연히 회피하게 될 것이다. 그래서 결국 과징금 부과제도는 유명무실한 제도로 전락하고 말 것이다.

특히, 방위력개선사업의 경우 신규 무기체계 연구개발은 근본적으로 보다 우수한 기술능력을 갖고 있는 업체를 선정하기 위하여 무기체계 연구개발 제안서를 평가하는 것이다. 그런데 국내에 신규 무기체계 연구개발을 할 수 있는 업체가 극히 제한된 상황에서 부정당업자와 과징금을 납부한 자까지 제안서 평가 시 감점처리 하게 되면 상대적으로 연구개발 능력이 미흡한 업체가 선정되는 역설적인 현상이 발생될 우려가 많다.

## 2. 개선방안

입찰참가자격 제한처분을 같음하여 과징금을 납부한 자에 대한 중첩제재는 방위사업청에서 추가한 제재로 과징금을 납부한 자에 대하여 중첩 제재를 면제하도록 아래의 평가기준을 개정할 필요가 있다.

### 가. 물품적격심사기준 및 계약이행능력심사 기준 개정

#### (1) 신인도 평가의 계약이행 성실도 평가 항목 개정

현행	개정	비고
최근 2년 이내 부정당업자 제재로 입찰참가자격 제한처분 또는 과징금 부과를 아래와 같이 받은 사실이 있는 자	최근 2년 이내 부정당업자 제재로 입찰참가자격 제한처분을 아래와 같이 받은 사실이 있는 자	과징금 부분 삭제

### 나. 무기체계 연구개발 제안서 평가기준 개정

무기체계 연구개발 가능업체 제한으로 경쟁을 성립시켜 우수한 기술능력을 갖고 있는 업체를 선정하기 위하여 무기체계 연구개발 제안서 평가 시 ‘경영상태의 과거사업 수행 성실도 평가’의 부정당업자(과징금 납부자) 항목을 삭제할 필요가 있다.

#### (1) 경영상태의 과거사업 수행 성실도 평가 항목 개정

현행	개정
최근 2년 이내 부정당업자 제재로 입찰참가자격 제한처분 또는 과징금 부과를 아래와 같이 받은 사실이 있는 자	전부 삭제

## 제 6절 과징금 상한 규정 신설

### 1. 현상분석

#### 가. 과징금 부과 실태

과징금 제도는 국가계약법에 입찰참가 제한에 갈음하여 과징금을 납부하게 하는 조항이 명시되어 있는데 활용 정도를 파악하기 위해서는 과징금 부과 제도가 시행된 2013년 이후의 과징금 부과실태를 살펴 볼 필요가 있다.

제 4장(방위산업체 제재 실태 및 문제점)에서 살펴 본 바와 같이 방위사업청은 2013년 과징금 부과제도가 도입된 이후 2018년까지 입찰참가자격 제한처분을 받은 자는 6666건이고 과징금 부과처분을 받은 자는 전체 부정당업자의 0.8%인 5건에 불과하였다. 조달청의 경우에도 2013년부터 2017년까지 입찰참가자격 제한처분을 받은 자는 1,893건인데 반하여 과징금 부과 처분을 받은 자는 전체 부정당업자의 0.3%인 5건에 불과한 것으로 파악되었다.<sup>71)</sup>

이와 같은 현황을 보면 과징금 제도는 거의 활용되지 못하고 있는 것으로 보여 지는데 그 원인을 유추해 보면 다음과 같다.

첫째, 과징금 부과 대상인 부정당업자의 책임이 경미한 경우와 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 않는 경우가 많지 않아서

둘째, 과징금 부과는 계약금액을 기준으로 부정당업자의 책임이 경미한 경우 10% 이내, 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 않는 경우에는 30% 이내로 규정되어 있어 과징금 규모가 너무 커서

셋째, 부정당업자 제재 결정 시 해당기관에서 과징금 부과 처분을 하지 않아서 등의 원인으로 과징금 제도가 활용되지 못하고 있는 것으로 유추할 수 있다.

71) 조달청 조달연보(2017년) 및 실무담당자 전화 확인

특히, 방위사업의 경우 대부분 장기사업으로 단위사업당 계약금액의 규모가 매우 큰 것이 특징이다. 그래서 부정당업자 사유가 발생한 방산업체는 입찰참가 제한을 같음하여 과징금을 납부할 수 있도록 처분하여 입찰 참여 기회를 준다고 하더라도 과징금 규모가 커서 현실적으로 이를 받아들일 수 없는 입장이다.

부정당업자 제재 사유가 발생한 방산업체는 입찰참가 제한 처분과 과징금 납부 중에서 어느 한 가지를 선택해야 하는데 과징금 규모가 커서 과징금을 낼 수 없게 되어 우수 업체가 입찰 참여를 할 수 없는 경우에 방위사업에 막대한 차질이 초래될 수 있다. 왜냐하면 주요 무기체계 연구개발이 가능한 업체가 제한되기 때문에 경쟁 입찰 여건이 미비한 상황에서 우수 업체가 입찰에서 배제되면 상대적으로 능력이 낮은 업체가 선정되기 때문이다.

고성능 무기체계의 연구개발은 실패 위험이 매우 큰 분야로서 국내 최고의 능력을 구비한 업체가 선정되어도 개발 성공을 담보할 수 없을 만큼 불확실성이 크다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우수한 능력을 가진 업체가 배제된다면 연구개발의 실패 확률이 그만큼 높아지게 되는데 성능, 품질, 개발기간 등 여러 가지 면에서 치러야 할 대가가 매우 클 것이고 후유증이 과다할 것으로 예상된다.

#### **나. 다른 법률에서 정한 과징금 상한선 관련 규정**

국가계약법 외에 다른 법률에서도 과징금을 정하고 있다. 그런데 이 과징금은 법령 위반으로 경제적 이익을 얻게 되는 경우에 그 이익을 박탈하기 위한 경우에 도입한 제도임에도 불구하고 다음에 제시하는 바와 같이 상한액으로 정하고 있다.

「공정거래법」은 과징금 부과 시 5억 원부터 20억 원, 「건설산업기본법」에는 영업정지 처분 대신 과징금을 납부하여야 하는 경우에는 1억 원에서 5억 원, 「항공안전법」에서는 효력정지처분을 같음하여 과징금

부과시 1억 원, 「수산업법」에서는 어업 등의 제한이나 정지처분을 갈음하여 과징금 부과 시 1억 원 등을 상한으로 하고 있다.

그러나 국가계약법의 과징금 부과제도는 부정당업자의 경제적 이익도 없고 입찰참가자격 제한 처분을 완화하는 의미로 도입한 것임에도 불구하고 과징금의 상한을 정하지 아니하고 있다.

## 가. 공정거래법

**제6조(과징금)** 공정거래위원회는 시장지배적 사업자가 남용행위를 한 경우에는 당해 사업자에 대하여 대통령령이 정하는 매출액에 100분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 10억원을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다.

**제22조(과징금)** 공정거래위원회는 제19조(부당한 공동행위의 금지)제1항의 규정을 위반하는 행위가 있을 때에는 당해 사업자에 대하여 대통령령이 정하는 매출액에 100분의 10을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없는 경우 등에는 20억원을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다.

**제24조의2(과징금)** ①공정거래위원회는 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항(제7호는 제외한다) 또는 제23조의3(보복조치의 금지)을 위반하는 행위가 있을 때에는 당해사업자에 대하여 대통령령이 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없는 경우 등에는 5억원을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금을 부과할 수 있다.

②공정거래위원회는 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항제7호 또는 같은 조 제2항, 제23조의2(특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지)제1항 또는 제3항을 위반하는 행위가 있을 때에는 해당 특수관계인 또는 회사에 대하여 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없는 경우 등에는 20억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

**제28조(과징금)** ①공정거래위원회는 제26조(事業者團體의 금지행위)제1항 각호의 1의 규정에 위반하는 행위가 있을 때에는 당해사업자단체에 대하여 5억원의 범위안에서 과징금을 부과할 수 있다.

②공정거래위원회는 제26조(事業者團體의 금지행위)제1항제1호를 위반하는 행위에 참가한 사업자에 대하여는 대통령령이 정하는 매출액에 100분의

10을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없는 경우 등에는 20억원을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금을 부과할 수 있다.

③ 공정거래위원회는 제26조제1항제2호부터 제4호까지의 규정을 위반하는 행위에 참가한 사업자에 대하여는 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없는 경우 등에는 10억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

**제31조의2(과징금)** 공정거래위원회는 제29조(再販賣價格維持行爲의 제한)의 규정에 위반하는 재판매가격유지행위가 있는 경우에는 당해사업자에 대하여 대통령령이 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없는 경우 등에는 5억원을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금을 부과할 수 있다.

## 나. 건설산업기본법

**제82조(영업정지 등)** ① 국토교통부장관은 건설업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 6개월 이내의 기간을 정하여 그 건설업자의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

1. ~ 11 “생략”

② 국토교통부장관은 건설업자가 다음 각호의 어느 하나에 해당하면 1년 이내의 기간을 정하여 그 건설업자의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 그 위반한 공사의 도급금액(제3호·제6호 또는 제7호의 경우에는 하도급금액을 말한다)의 100분의 30에 상당하는 금액(제5호의 경우에는 5억원) 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

1. ~ 7. “생략”

## 다. 항공안전법

**제29조(과징금의 부과)** ① 국토교통부장관은 제20조제7항, 제22조제5항, 제27조제4항 또는 제28조제5항에 따라 형식증명, 제한형식증명, 부가형식증명, 제작증명, 기술표준품형식승인 또는 부품등제작자증명의 효력정지를 명하는 경우로서 그 증명이나 승인의 효력정지가 항공기 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우에는 그 증명이나 승인의 효력정지처분을 갈음하여 1억원 이하

의 과징금을 부과할 수 있다. <개정 2017. 12. 26.>

②제1항에 따른 과징금 부과에 구체적인 기준, 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 라. 수산업법

**제91조(과징금 처분)** ①행정관청은 제34조제1항제8호·제9호(제49조에서 준용하는 경우를 포함한다) 및 제58조제1항제3호부터 제5호까지의 규정에 해당하는 사유로 면허를 받은 어업 등에 대한 제한이나 정지처분을 하려는 경우 그 제한이나 정지처분을 갈음하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

이와 같이 다른 법률에서는 영업 정지 등에 갈음하는 과징금을 정하되 그 상한선을 두어 적용하고 있는데 반해 국가계약법의 과징금 부과제도는 부정당업자의 입찰참가자격 제한 처분을 완화하는 의미로 도입한 것임에도 불구하고 상한선이 없이 계약금액을 기준으로 과징금을 부과하도록 규정되어 있는데 계약금액이 큰 경우 과징금 액수가 커서 이를 감당하기가 어려운 실정이다. 특히, 비교적 사업규모가 큰 방위사업의 경우에도 국가계약법의 과징금 부과제도를 적용해야 하기 때문에 과징금 부과 제도 활용이 미흡한 실정이다.

아울러 계약상대자가 계약이행을 하지 못한 경우 국가계약법은 계약보증금 환수 및 부정당업자 제재 처분을 하도록 규정하고 있어 부정당업자 제재를 받게 될 방산업체가 계약보증금 환수에 더하여 과징금까지 납부하는 것은 더욱 어렵게 된다.

예를 들어서 해약한 무기체계의 계약금액이 1,000억 원인 경우 계약상대자는 계약보증금 100억 원을 국고에 귀속<sup>72)</sup>하고 부정당업자 제재로 입찰참가자격 제한을 갈음하여 과징금으로 납부하고자 할 경우 과징금

72) 국가계약법시행령 제51조(계약보증금의 국고귀속)

부과금액이 계약금액의 9%<sup>73)</sup>인 90억 원에 달하여 해당 업체가 부담해야 할 총 금액이 190억 원이나 되어 이런 상황에서 과징금을 납부하는 것은 현실적으로 수용하기가 힘들기 때문에 입찰참가자격 제한 처분을 감수할 수 밖에 없는 실정이다.

## 2. 개선방안

국가계약법에서 정한 과징금 부과제도가 현실성을 갖기 위해서는 공정거래법, 건설산업기본법, 항공안전법, 수산업법 등 다른 법에서 정한 것과 같이 국가계약법 또는 방위사업법에 과징금의 상한제도 도입이 필요한 것으로 판단된다. 위에서 살펴 본 법률의 과징금은 벌금이나 부당이득금이 아니고 특정 처분에 갈음하는 성격의 부과금이라는 점에서 방위사업에 적용해도 무리가 아닐 것으로 판단된다.

특히, 방위사업법에서는 부당이득금을 취한 경우에는 부당이득금을 환수함은 물론 가산금을 부과하도록 되어 있기 때문에 입찰참가 제한에 갈음하는 과징금의 부과는 부당이득금에 대한 과징금이 아니라는 점에서 과도하게 부과할 성질이 아니라는 점을 고려해야 할 것이다.

과징금의 상한 제도는 방위사업의 특수성과 경쟁 제한이라는 사업 환경을 고려하여 개선되어야 하며 과징금의 상한 수준은 방산업체가 지불할 금액과 입찰참여로 얻을 수 있는 미래의 예상수익이 균형을 이룰 때 비로소 실효성이 달성될 수 있다고 본다.

과징금의 상한제도 도입은 방산업체의 경영여건 개선은 물론 방위사업의 원활한 추진과 실질적인 경쟁입찰을 통한 우수업체의 입찰 참여, 방위산업의 육성 등에 기여할 수 있도록 하기 위해 반드시 필요한 방안이라고 판단된다.

한편, 방위사업법 제59조에 의하면 청렴계약서를 위반한 경우 입찰참가 자격을 제한할 수 있다고 규정하고 있으나 이에 갈음하여 과징금을 부

---

73) 계약불이행에 대한 과징금 부과율은 부정당업자의 책임이 경미한 경우가 3%이고, 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 않은 경우는 9%이다.

과할 수 있는 규정은 두고 있지 않다. 여기서 주목할 수 있는 사항은 국가계약법에 입찰참가 자격 제한은 물론 청렴계약 위반자에 대한 처분에 관해서도 규정하고 있음에도 불구하고 방위사업법에서 별도로 청렴계약 위반자에 대한 입찰참가자격 제한에 관해 규정하고 있다는 점이다. 즉, 국가계약법에 규정되어 있는 사항이라고 할지라도 방위사업법에서 따로 정하면 된다는 의미이다. 따라서 방위사업법 제59조에 누락되어 있는 과징금 부과 관련 조항을 신설하면 방위사업에 적용할 수 있다고 판단된다.

부정당업자에게 부과하는 과징금 상한제도는 국가계약법을 개정하여 규정하는 것이 가장 바람직하겠으나, 이를 위해서는 조달청을 비롯한 다른 국가기관들과의 공감을 형성한 후 기획재정부를 설득하여야만 법 개정이 추진되므로 많은 시간이 소요될 것이다.

따라서 방위사업법령에 방산업체 및 방위산업과 관련된 과징금 상한 규정을 다음과 같이 신설하는 방안을 추진하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

#### **가. 제한기간이 3개월 미만인 경우 : 1억 원 이내**

입찰참가자격 제한기간이 3개월 이내인 경우에는 부정당업자의 책임이 경미한 경우로 간주할 수 있고, 부정당업자의 책임이 경미한 경우 입찰참가 제한 기간이 짧기 때문에 과징금 규모가 클 경우 과징금을 납부하려는 업체가 거의 없을 것으로 예상되어 과징금 부과 제도 활성화를 위해 아래와 같이 다른 법률에서 정한 과징금 상한금액을 준용하여 상한금액을 설정하였다.

- (1) 건설산업기본법 : 영업정지 6개월에 갈음한 과징금 1억원 이하
- (2) 항공안전법 : 효력정지처분에 갈음한 과징금 1억원 이하
- (3) 수산업법 : 정지처분을 갈음한 과징금 1억원 이하

#### **나. 제한기간이 3개월 초과 1년 미만인 경우 : 5억 원 이내**

입찰참가자격 제한기간이 3개월 초과 1년 이내인 경우에는 부정당업자의 책임이 경미한 것은 아니지만 부정당업자가 법령위반으로 취득한 경제적 이익을 박탈하기 위하여 금전 상의 제재를 하는 것도 아니고 입찰참가자격을 제한하면 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 않아 정부기관 필요에 의해서 과징금을 부과하고자 하는 것이므로 건설산업기본법에서 정한 과징금 중 가장 높은 과징금 상한금액인 5억 원과 「공정거래법」 제31조의2에서 규정한 과징금 상한금액인 5억 원을 준용하여 설정하였다.

#### **다. 제한 기간이 1년 초과 2년 이내인 경우 : 10억원 이내**

입찰참가자격 제한기간이 1년을 초과 2년 이내인 경우에는 부정당업자의 책임이 중한 것으로 판단되어 건설산업기본법에서 정한 과징금 중 가장 높은 과징금 상한액 5억원의 2배 및 공정거래법 제6조 및 제28조 제3항에서 정한 10억원을 준용하여 설정하였다.

#### **라. 제한기간이 2년을 초과하는 경우 : 30억원 이내**

입찰참가자격 제한기간이 2년을 초과하는 경우는 방위사업법의 청렴서약을 아주 중하게 위반한 경우이므로 공정거래법 등 다른 법령에서 정하고 있는 상한금액을 초과하여 30억원을 상한 금액으로 설정하였다.

## 제 7절 착수금 및 중도금 지급 규정 개선

### 1. 현상 분석

제 3장에서 살펴 본 바와 같이 부정당업자로 제재를 받으면 입찰참가 제한과 더불어 선금지급도 금지되는데 방위사업을 추진하는데 있어서 거의 모든 사업이 착·중도금에 의해 추진되기 때문에 선금(착수금과 중도금)의 지급 금지는 제재를 받은 방산업체는 물론 방위사업 자체에도 매우 큰 영향을 미친다. 그래서 관련 규정을 세부적으로 분석해 볼 필요가 있다.

#### 가. 선금지급 금지에 관한 규정 분석

선금지급 금지에 관한 내용은 기획재정부의 계약내규 「정부 입찰·계약 집행기준」, 방위사업청 예규 「선금지급 조건」, 국방부 훈령 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」에 규정되어 있다.

「정부 입찰·계약 집행기준」과 방위사업청 예규 「선금지급 조건」에서는 “계약상대자가 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제76조에 따른 입찰참가자격제한을 받고 그 제한기간 중에 있을 때에는 선금을 지급하지 않는다.”고 규정하고 있는데 국방부 훈령 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」에도 “입찰 참가자격 제한을 받고 그 제한기간 중에 있는 경우에는 착수금 및 중도금을 지급하지 아니한다.”고 규정되어 있다.

방산업체가 부정당업자 제재처분을 받는 경우에는 해당 계약 뿐만 아니라 계약이행 중인 다른 계약에 대한 착수금 및 중도금 지급도 불가함에 따라 해당 방산업체는 물론 협력업체와 대부분 중소기업체인 하도급 업체들도 착수금 및 중도금을 받을 수가 없어 방위사업의 정상적인 추진이 어렵고 업체는 심각한 경영난에 처할 것으로 예상된다.

특히, 방위사업을 추진하면서 방산업체들이 방위사업청과 체결한 계약에서 방산업체, 협력업체, 하도급 업체 중 어느 한 개 업체가 1건만 부정당업자 제재 사유를 유발하여도 체계업체인 방산업체가 부정당업자 제재 처분을 받게 되어 착수금 및 중도금을 받지 못하게 되는데 이는 연대책임을 묻는 결과가 된다. 즉, 아무 잘못도 없는 업체까지 피해를 입는 것이기에 불합리한 제도라고 할 수 있다.

## 나. 선금, 착수금, 중도금에 대한 용어의 해석

선금지급 금지에 관한 각 규정에서 선금, 착수금, 중도금이라는 용어를 같은 개념으로 사용하고 있어 각 법규 간의 개념상의 차이를 정리해 볼 필요가 있다.

‘선금’에 관해서는 기획재정부의 계약내규 「정부 입찰·계약 집행기준」과 방위사업청 예규 「선금지급 조건」에 별도로 정의되지는 않는데 비해 착수금 및 중도금의 정의는 국방부 훈령 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」에서 다음과 같이 규정하고 있다.

- (1) "착수금"이라 함은 「방위사업법」(이하 "법"이라 한다) 제46조 제1항의 규정에 의하여 체결한 계약의 원활한 이행을 위하여 계약이행 전에 계약상대자가 제3조제1항74)의 규정에 의하여 자금의 지급을 청구하는 때에 지급하는 금액을 말한다.
- (2) "중도금"이라 함은 법 제46조제1항75)의 규정에 의하여 체결한 계약에 있어서 관계증빙서류에 의하여 계약상대자의 자금지출이 착수금을 초과하여 사용된 것이 확인되고, 계약상대자가 제3조제2항76)의 규정에 의하여 자금의 지급을 청

74) 제3조(착수금·중도금의 지급청구 및 사용 등) ①계약담당공무원은 계약상대자가 착수금의 지급을 청구하는 때에는 제4조 및 제5조의 규정에 의하여 정하여진 지급기준 등에 따라 착수금을 지급할 수 있다.

75) 방위사업법 제46조(계약의 특례) ①정부는 방산물자와 무기체계의 운용에 필수적인 수리부속품을 조달하거나 제18조 제4항에 따라 연구 또는 시제품생산(이와 관련된 연구용역을 포함한다)을 하게 하는 경우에는 단기계약·장기계약·확정계약 또는 개산계약을 체결할 수 있다.

구하여 지급되거나 제8조의 규정에 의하여 착수금에서 전환되는 금액을 말한다.

선금에 관해서는 국고금관리법 제26조에서 지출관으로 하여금 그 성질상 미리 지급하지 아니하면 해당 사무나 사업에 지장을 가져올 우려가 있는 경비의 경우 이를 미리 지급할 수 있도록 하여 이를 선금으로 규정함으로써, 선금이라 함은 사업 진행을 위해 선 지출되어야 할 필요 경비를 사업 진행에 앞서 미리 지급하는 것으로 볼 수 있다.

반면, 중도금의 경우 계약상대자의 자금 지출이 착수금을 초과한 부분에 한하여 계약상대자의 요청에 따라 지급하는 금액으로(방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙 제2조 제2호)<sup>77)</sup>, 방위사업청 예규 제515호 기성제도 운영지침에 의하면, 계약의 기성율에 따른 기성대가로서 중도금 지급을 규정하고 있다.

이와 같이 선금의 개념을 계약 이행 전에 먼저 지급하는 자금이라는 관점에서 선금과 착수금은 같은 범주라고 할 수는 있어도 중도금을 선금이라고 하는 것은 무리가 있다.

왜냐하면 선금은 계약상대자가 당해 계약체결 이후 계약목적 달성을 위하여 사용할 것에 대해 선금의 지급을 요청한 때에 지급하는 것으로 그 사용에 대해 별도의 조건이 없는데 반해 중도금은 계약상대자가 당해 계약의 이행을 위하여 계약상대자의 자금지출이 착수금을 초과하여 사용된 것이 확인되었거나, 계약상대자의 자체 자금을 사용한 후 사용내역서를 문서로 제출하여 중도금 지급을 청구하는 때에 지급하는 자금으

76) 제3조(착수금·중도금의 지급청구 및 사용 등) ②계약담당공무원은 계약상대자가 당해 계약의 이행을 위하여 계약상대자의 자체 자금을 사용한 후 사용내역서를 문서로 제출하여 중도금 지급을 청구하는 때에는 제4조 및 제5조에 따라 중도금을 지급할 수 있다.

77) 2. "중도금"이라 함은 법 제46조제1항의 규정에 의하여 체결한 계약에 있어서 관계증빙서류에 의하여 계약상대자의 자금지출이 착수금을 초과하여 사용된 것이 확인되고, 계약상대자가 제3조제2항의 규정에 의하여 자금의 지급을 청구하여 지급되거나 제8조의 규정에 의하여 착수금에서 전환되는 금액을 말한다.

로 그 성격이 전혀 다르기 때문이다.

즉, 착수금을 초과하여 사용한 지출 자금에 대한 보전 내지는 기(既)이행한 계약 부분에 대한 대가로서 중도금의 지급을 구하는 것에 대한 지급을 금지하는 것은 그 자체로 과잉규제에 해당한다고 볼 수 있고 같은 취지에서 착수금과 중도금을 일괄하여 지급 금지하는 법률의 형식 자체만으로도 착수금과 중도금에 대한 부당 결부라 할 수 있어 부당하다고 보여진다.

#### **다. 제재중인 방산업체에 대한 착.중도금 지급 금지에 따른 문제점**

방산업체가 부정당제재를 받았을 경우 착수금 및 중도금 지급이 금지되는데 그 금지 대상을 부정당 제재 사유가 발생된 사업이 아닌 방산업체를 대상으로 하기 때문에 방산업체가 추진하고 있는 모든 사업의 착수금 및 중도금을 받지 못하게 됨에 따라 발생하는 문제가 심각하다.

입찰참가 제한 기간이 짧고 해당 방산업체가 수행하고 있는 사업의 계약금액이 적을 때에는 방산업체나 방위사업에 미치는 영향이 별로 크지 않을 수도 있지만 주요 무기체계에 대한 방위력 개선사업의 경우 장기간에 걸쳐 수행되고 계약금액이 매우 크기 때문에 문제가 더욱 심각한데 특정 상황을 상정하여 그 예를 들어 보겠다.

##### **1. 상황**

A 업체는 2019년 1월 현재 10년간 8조원 상당의 금액이 소요되는 0000 무기체계 관련 계약을 체결하여 사업을 추진하던 중 2019년 6월에 2년 전 계약한 다른 사업에서 원가 부정으로 20억 원의 상당의 부당이익을 편취한 사실이 적발되어 2년간 입찰참가자격 제한 처분을 받았다.

2. A 업체의 연간 총 매출액 : 약 3조원

3. 2년간 소요되는 착수금 및 중도금 추정액 : 약 1조 9천억원

4. 사업에 참여하는 협력업체 : 약 300개 업체

위와 같은 상황에 처한 A 업체는 제재 처분에 따라 제재기간 2년 동안 착수금 및 중도금 추정액 약 1조 9천억원을 받지 못하기 때문에 자체

자금을 조달하여 사업을 추진해야 된다. 그러나 연간 총 매출액 약 3조 원에 이르는 대기업이라고 하더라도 지급 금지된 착수금 및 중도금 추정액 약 1조 9천억원을 자체 조달하는 것은 거의 불가능한 일이다. 더구나 이런 제재 사실이 알려지면 금융권은 위험 기업에 대한 용자를 차단하기 때문에 운전 자금 조달은 거의 불가능하게 된다.

해당 방산업체가 어렵게 운전자금 조달을 한다고 해도 엄청난 금융비용을 부담해야 하고 제재로 인한 이윤 삭감 등으로 인한 경영여건 악화요인이 복합적으로 작용하면 심한 경우 부도가 날 상황에 처할 뿐만 아니라 300여개에 이르는 협력업체도 줄도산에 이를 수도 있는 것이다. 설사 도산에 이르지 않더라도 기업 회생이나 정상화에 장기간이 소요될 경우 기업에 타격이 심할 것이라는 점은 쉽게 예상할 수 있다. 최악의 경우 해당 무기체계 분야의 유일한 방산업체가 도산 되는 등 방위산업의 기반이 무너지게 되는 결과가 초래될 수도 있는 것이다.

위와 같은 어려운 상황을 예상하는 해당 기업은 불가피하게 집행정지 청구를 하고 소송을 할 수 밖에 없을 것이다. 장기간의 소송으로 금전적, 시간적 노력의 손실이 발생될 것이 분명하고 기업 이미지 실추 등의 막대한 피해가 발생될 것이다. 방위사업에 집중할 수도 없고 방산 수출에도 악영향을 끼칠 수 있다.

이와 같은 일은 결코 가상 상황만이 아니고 실제로 충분히 일어날 수 있는 일이다. 방위사업에 막대한 차질을 빚고 방위산업의 기반을 무너트릴 수 있는 엄청난 후유증이 유발될 수 있는 상황이 분명히 예견되는데도 불구하고 현재와 같은 착수금 및 중도금 지급 금지라는 제재 체도를 유지하는 것이 과연 전략적으로 올바른 선택인지 의문이 아닐 수 없다.

결과적으로 부당이득금 20억원에 대한 제재를 하려다가 8조원에 이르는 대형 국책 사업이 지연되거나 중단되는 상황을 예상할 수 있다. 왜냐하면 방위사업의 경우 한 업체가 제재를 당하여 사업을 수행할 수 없

을 때 해당 사업을 수행할 수 있는 업체가 거의 없어 계약을 해제하고 다른 업체로 하여금 재계약할 수도 없기 때문이다.

업체에 대한 제재가 업체에 불이익을 주는 정도에 그치지 않고 오히려 방위사업청과 군이 입는 피해가 더 클 수도 있는 것이다. 직접적인 방산업체와 관련업체의 경영여건 악화 외에도 사업 착수 지연, 사업 추진 기간 연장, 전력화 계획의 차질 발생, 방위산업 위축 등 여러 가지 부정적인 문제점이 복합적으로 야기되고 있는 실정이다. 공익 보호를 위한 제재가 오히려 국가기관인 군의 피해로 되돌아오는 역설적인 현상이 나타나는 것이다. 그렇기 때문에 더욱 방산업체에 대해 제재를 하더라도 방위사업 전체를 보는 관점에서 방위사업의 특수성에 부합된 제재가 될 수 있도록 개선해야 될 당위성이 있는 것이다.

## 라. 현행 규정의 개정 가능성

### (1) 「정부 입찰·계약 집행기준」 개정 가능성

상기 ‘다’항에서 제기한 문제들을 해결하기 위한 방법을 모색하기 위해 현행 규정의 개정 가능성을 판단해 볼 필요가 있는데 기획재정부의 계약내규 「정부 입찰·계약 집행기준」에서 그 단서를 찾을 수 있다.

제33조(선금의 지급 등) 계약담당공무원은 「국고금관리법 시행령」 제40조 제1항제15호에 의하여 선금을 지급하고자 할 때에는 이 장에 정한 바에 따라야 한다. 다만, 각 중앙관서의 장은 특수한 사유로 인하여 이 예규에 의하기 곤란하다고 인정할 때에는 기획재정부장관과 협의하여 특례를 정할 수 있다.
---

위 조항의 단서 조항에서 말하는 특수한 사유로 “방위사업 중 주요 무기체계의 장기 대형 예산사업의 경우에는 착수금 및 중도금을 지급하지 아니하고서는 방위사업 자체의 추진이 곤란하다.”라는 사항이 적용될 수 있을 것이라고 판단된다.

따라서 위 단서 조항을 근거로 방위사업법에 착수금 및 중도금 지급에 관한 특례조항을 신설하고 방위사업청 예규 「선금지급 조건」과 국방부

훈령 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」을 개정하면 된다고 판단된다.

## (2) 방위사업법 개정 가능성

방위사업법은 제46조에 아래와 같이 계약의 특례를 정하고 있는데 이에 따라 방산물자와 무기체계의 운용에 필수적인 수리부속품을 조달, 연구 또는 시제품 생산의 경우에는 국가계약법령에도 불구하고 계약의 종류 및 내용, 원가계산, 착수금 및 중도금 지급과 관련하여서는 방위사업법령에 따르도록 특별규정을 마련하고 있다. 이와 같은 근거를 감안하여 방산물자의 착수금 및 중도금 지급 규정 개선을 위해 기획재정부 계약 예규 「정부 입찰·계약 집행기준」과 국방부령인 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」 중에서 어떤 규정을 개선하는 것이 타당한지에 관해 00법무법인 소속 변호사의 법률 자문을 구한 결과 “방산물자의 착수금 및 중도금 지급과 관련하여서는 국방부령으로 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」을 두고 이를 적용하도록 되어 있기 때문에 방산물자 등을 조달할 경우에 착수금 및 중도금 지급은 국가계약법이 아닌 방위사업법령이 우선적으로 적용되어야 한다고 할 수 있다.”는 답변이었다.

### 제46조(계약의 특례 등)

①정부는 방산물자와 무기체계의 운용에 필수적인 수리부속품을 조달하거나 제18조제4항에 따라 연구 또는 시제품생산(이와 관련된 연구용역을 포함한다)을 하게 하는 경우에는 단기계약·장기계약·확정계약 또는 개산계약을 체결할 수 있다. 이 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 관계법령의 규정에 불구하고 계약의 종류·내용·방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③제1항의 규정에 의한 계약을 체결하는 경우에 원가계산의 기준 및 방법과 제2항의 규정에 의한 착수금 및 중도금의 지급기준·지급방법 및 지급절차는 국방부령으로 정한다. 이 경우 국방부장관은 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

더욱이 2018. 6. 25일 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」을 개정하면서 단서 조항에 “계약상대자가 법 제6조 1항제 6호에 따른 방위력개선사업 또는 군수품 획득에 관한 계약(이하 “방위사업계약“이라 한다.)과 관계없이 입찰참가자격 제한을 받은 경우에는 그 제한기간 중에도 착수금 및 중도금을 지급할 수 있다.”고 하여 이미 위 규칙을 개정 한바 있다는 점에서, 국가계약법령과 관계없이 동 규칙을 개정할 수 있음을 알 수 있다. 따라서 방위사업법 제46조 제3항의 단서 조항에 따라 국방부장관이 미리 기획재정부장관과 협의를 한다면 기획재정부 계약 예규 「정부 입찰계약 집행기준」을 개정하지 않더라도 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」 개정으로 개선방안을 마련할 수 있다고 본다.

### (3) 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」 개정 가능성

현재의 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」에 “입찰 참가자격 제한을 받고 그 제한기간 중에 있는 경우에는 착수금 및 중도금을 지급하지 아니한다.”고 규정하고 있는 조항은 기획재정부의 계약내규 「정부 입찰계약 집행기준」, 방위사업청 예규 「선금지급 조건」에서 정하고 있는 입찰참가자격 제한기간 중에 있는 자에 대한 선금지급 금지 규정과 동일한 내용을 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」에 준용한 것으로 볼 수 있는데 별개의 청구권원을 가지고 있는 착수금과 중도금을 부당 결부시켜 일괄적으로 지급하지 못하도록 했다는 점에서 개정이 필요하다.

국방부령 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙」은 기획재정부의 계약내규 「정부 입찰계약 집행기준」, 방위사업청 예규 「선금지급 조건」 등의 상위 법령이고 방위사업법 제46조(계약의 특례)에 근거한 법령으로서 「정부 입찰계약 집행기준」, 방위사업청 예규 「선금지급 조건」과 달리 착수금 및 중도금 지급 조항을 규정하면 되므로 이를 개정하는 것으로 개선 방안을 마련할 수 있다고 판단된다.

## 2. 개선 방안

주요 무기체계인 방산물자는 대부분 1개 업체만 방산업체로 지정되어 있기 때문에 해당 방산업체가 착수금 및 중도금 지급 제한으로 인한 자금 압박 등으로 정상적인 사업 추진이 되지 않으면 결국 군의 적기 전력화에 큰 차질이 발생하여 안보 공백이 우려되므로 방산업체가 부정당업자 제재 처분을 받은 경우에도 반드시 착수금 및 중도금은 정상적으로 지급할 수 있도록 개선되어야 한다.

아울러 방산업체나 한 두 개의 관련업체 잘못으로 선량한 다수의 협력업체 및 하도급업체들까지 불이익을 받지 않도록 하는 대책도 강구되어야 한다.

차선책으로 제재 기간 중의 선금지급 금지 규정은 착수금에 해당되므로 중도금만이라도 지급할 수 있도록 하는 방향으로의 제도개선이 필요하다.

## 제 8절 허위 원가서류 제출 시의 재재 제도 개선

### 1. 현상 분석

현행 법규 상으로 허위원가서류 제출에 관한 제재 처분을 <표 39> 와 같이 정하고 있는데 방위사업에 있어서는 매우 강력하게 제재하고 있다.

<표 39> 서류 위조·변조, 허위서류 제출자 처분 법규

구분	처분 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국가계약법시행령 제76조 제1항 제1호 가목</li> </ul>	1년 이하의 부정당업자 제재
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 방위사업법 제58조 (부당이득의 환수)</li> </ul>	부당이득금과 부당이득금의 2배 이내의 가산금 환수
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 방위사업법 제48조 (지정의 취소)</li> </ul>	지정 취소, 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「회계처리 및 구분회계기준에 관한 훈령」</li> <li>▪ 「방산원가관리체계 인증제도 운영지침」</li> </ul>	이윤율 가점을 받고 있던 “방산원가관리체계 인증”을 취소하고 기 지급한 인증이윤을 소급 회수 차기연도 이윤율 산정시 최소 -2점부터 최대 -20점 감점 처리하여 이윤율을 하향 조정

이와 같은 강력한 제재 처분이 규정화 된 것은 과거부터 누적돼 온 일명 방산비리에 대한 부정적 인식의 산물이라고 이해할 수도 있겠으나 동일 행위에 대해 4중 제재를 하는 것은 과도한 처분이 아닐 수 없다.

방산물자의 가격은 대부분 원가계산 방식으로 결정되기 때문에 원가서류 위조·변조 문제가 자주 발생되는데 방위사업청과 방산업체 간에 원가서류 위조·변조의 사실관계에 있어서 이견이 많아 소송으로 이어지는 경우가 많다.

그래서 방산업체가 허위원가서류를 제출한 것이 명확하게 판명되어 부

정당업자 제재처분, 부당이득금 및 가산금 환수조치 등이 완료된 경우에 행하는 것이 타당할 것이다.

그런데 방위사업청은 해당업체가 제재처분에 동의하지 않고 다툼 중에 있는 경우임에도 불구하고 내부규정인 「회계처리 및 구분회계 기준에 관한 훈령」과 「방산원가관리체계 인증제도 운영지침」에 따라 방위사업청의 원가회계검증단장이 위원장으로 하는 “원가회계심의위원회”를 개최하여 허위원가서류 제출에 관한 처분을 의결하여 결정한다.

“원가회계심의위원회”에서 해당 방산업체와 협력업체가 ①원가자료를 조작하거나 고의로 누락하여 제출하는 행위 ②다른 사업자와 공동모의, 이면계약 등을 통하여 원가자료를 거짓이나 부정한 방법으로 작성하여 제출하는 행위를 하여 부당이득금이 발생한 것으로 의결된 경우에는 해당업체의 방산원가 이윤율 산정시 가점을 받고 있던 “방산원가관리체계 인증”을 취소하고, 차기연도에 적용하는 해당 방산업체의 이윤율 산정시 최소 -2점부터 최대 -20점까지 감점 처리하여 이윤율을 하향 조정하도록 운영하고 있다.

방산업체의 이윤율 조정은 방위사업청장의 권한이므로 위법하다고 할 수는 없겠으나 방산업체가 부당이득금에 대하여 소송중인 상태에서 방위사업청이 일방적으로 해당 방산업체의 이윤율을 삭감하는 것은 불합리한 것으로 판단되며 방산업체의 이윤율 감소는 해당업체의 경영상태 악화 뿐만 아니라 방위산업의 기반을 흔드는 결과가 되지 않을까 심히 우려되므로 이에 대한 개선이 필요한 것으로 판단된다.

또한 방산원가관리체계 인증을 받은 업체에 대하여 이윤율 산정시 가산점수를 주어 인증이윤을 지급하다가 해당 인증이 취소된 경우 기 지급한 인증이윤을 소급 회수하는 것도 역시 불합리한 것으로 판단된다. 왜냐하면 소송에서 업체가 승소하거나 부당이득금이 방위사업청에서 산출한 것보다 낮게 판결된 경우에 이미 삭감된 이윤금액의 원상 회복이 불가능하기 때문이다.

이윤율은 해당업체가 추진하는 향후의 모든 방위사업에 적용하게 되어 방산업체에게는 매우 민감한 문제로서 이윤율 삭감은 방산업체의 경영여건 악화와 방위산업 기반을 위협하는 주요 요인이 될 수 있다.

이윤은 기업의 근본적인 존재 이유로서 이윤이 없는 곳에 기업도 있을 수 없다고 해도 과언이 아닐 만큼 중요한 문제이므로 매우 신중하게 검토해야 할 분야이다.

## 2. 개선방안

방위사업청에서 발간한 2019년 방위사업 통계연보에서 방산업체의 영업이익률이 0.5%인 것으로 발표되었는 바, 최근 방산업체의 경영상태가 매우 좋지 않은 실정이므로 원가부정시 향후 2년간 모든 계약 건에 대해 부정금액에 따라 이윤율을 삭감하고 방산원가관리체계 인증 이윤을 환수하는 현행 규정은 폐지하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

설령 방위사업청에서 본 제도의 유지가 필요하여 현행 관련규정 폐지가 곤란한 경우라 하더라도 방산업체가 원가부정으로 인한 부당이득금에 대하여 이의제기를 하는 경우에는 최종적으로 부당이득금이 확정된 이후에 이윤율을 삭감하는 것이 합리적이라 판단된다.

그렇지 않아도 원가산정 제도로 인해 이윤 창출이 어려운 방산업체에 이윤율을 삭감하는 처분은 가급적 지양하고 방위산업의 지속 성장과 방위산업의 기반 확충, 방위사업의 질적 향상 차원에서 적정 이윤을 보장하는 것이 국가적 차원에서도 바람직한 일일 것이다.

방위사업청도 2019. 7. 15 보도 자료를 통하여 “원가부정 시 향후 2년간 모든 계약 건에 대해 부정금액 등에 따라 이윤율을 삭감하고, 방산원가관리체계 인증 이윤도 환수하고 있었으나 이에 따른 업체부담이 과도하다는 업계의 의견에 따라 이윤율 삭감 및 환수제도의 폐지를 검토하겠다”라고 발표하였는바 전향적인 개선이 이뤄지길 기대한다.

## 제 9절 입찰참가 제한 처분 심의 시 업체 의견 제출 기간 연장

### 1. 현상 분석

방산업체 입장에서 입찰참가 제한 처분을 받는 것은 그 결과로 많은 불이익을 받게 되기 때문 사활적 이익이 걸린 매우 중요한 관심사이다. 그래서 입찰참가 제한 처분을 받기 전에 업체 의견을 정확히 반영해야 한다.

방산업체에 대해 입찰참가 제한 처분에 관한 사전 의견반영 정도를 설문한 결과 최근 5년간 부정당업자 제재를 받은 14개 업체 중 일부 반영이 3개 업체이고 11개 업체는 의견이 반영되지 않았다고 답변하였다. 물론 이 결과로 의견 반영이 잘 되었는지 여부를 가늠할 수는 없지만 업체 입장에서는 의견 반영이 미흡한 것으로 인식하고 있다는 점은 사실이다.

방위사업청 훈령 「계약심의위원회 운영규정」 제 6조(의견 청취)에 따라 계약심의위원회에서 부정당업자 제재 여부를 결정할 때 업체의 의견을 반영할 수 있는 근거는 마련되어 있다. 그러나 의견 제출 기한을 통지일로 부터 10일 이내로 한정하고 있고 “업체의 의견 제출기한 연기 요청이 있는 경우는 계약심의위원회 7일 전까지 연장 가능하다.”고 한 것으로 보아 의견 반영 준비기간이 부족하다고 여겨진다.

**제6조(의견청취)** ① 위원회는 상정된 안건을 심의하기 위하여 미리 입찰 참가자격 제한처분 대상자에게 **의견제출(통지일로 부터 10일 이내)** 또는 진술의 기회를 부여하여야 한다. 다만, 업체의 의견 제출기한 연기 요청이 있는 경우는 계약심의위원회 7일 전까지 연장 가능하다.

② 위원회는 상정된 안건을 심의하기 위하여 필요한 경우 이해관계인을 위원회에 출석하게 하여 의견을 듣거나 관련서류의 제출을 요구할 수 있다.

의견을 반영하기 위해서는 과거로부터 현재까지 이르는 기간 동안의 제재 사유와 관계자들을 조사해야 하고 관련된 각종 증빙서류를 준비하며 필요 시 법률 검토를 위해 변호사의 자문을 받아야 할 경우도 있기 때문에 많은 준비기간이 필요한데 이를 10일 내에 준비하는 것은 매우 어렵다고 판단된다.

이유를 불문하고 업체의 의견이 반영되지 않아 업체가 부정당업자 제재 처분 내용에 대해 수긍하지 못하면 결국 불가피하게 집행정지나 소송으로 가는 방법밖에 없는데 이럴 경우 많은 비용의 손실은 물론 시간과 노력의 낭비가 초래된다.

실제로 제재를 받은 업체들이 집행정지 청구나 제재 취소 소송을 하는 경우가 많은데 이는 입찰참가 제한 처분 결정과정에서 업체의 의견 반영이 충분하지 않은 결과라고 볼 수도 있다.

외국도 합리적인 기간을 두어 업체의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 하고 있는데 우리나라도 이를 참고하여야 할 것이다.

## **2. 개선 방안**

입찰참가 제한 처분에 있어서 방위사업청과 방산업체 간에 이견은 있을 수 있겠으나 업체 입장에서 주장하는 의견을 충분히 반영할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 본다.

따라서 「방사청의 계약심의위원회 운영규정」 제 6조(의견청취) 내용 중 의견 제출 기간을 통지일로부터 10일 이내로 되어 있는 것을 20일 이내로 연장함으로써 업체가 관계자 조사, 법률 검토, 관련 증빙 자료 작성 등 사실 확인에 필요한 최소한의 준비기간을 보장하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

## 제 10절 소 결

### 1. 과징금 납부자에 대한 중첩 제재 면제

부정당업자가 과징금을 납부하면 입찰참가자격 제한조치가 면제되고 기획재정부가 제정한 계약예규에서도 과징금을 납부한 자에 대한 중첩 제재가 없을 뿐만 아니라 조달청, 국방부 등에서도 과징금을 납부한 자에 대한 중첩 제재하는 규정을 찾아 볼 수가 없다.

그럼에도 불구하고 방위사업청은 과징금을 납부한 자에게 입찰참가자격 제한처분을 받았던 자와 동일한 수준으로 물품적격심사기준, 계약이행능력심사기준, 무기체계 연구개발 제안서 평가기준 등에서 중첩제재를 실시하는 것은 불합리한 처분이므로 이의 개선이 필요하다.

특히, 무기체계 연구개발 제안서 평가기준에서는 입찰참가자격 제한 처분을 받은 자도 중첩 제재를 하지 않도록 하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

### 2. 과징금 상한제 도입

공정거래법, 항공안전법, 건설산업기본법, 수산업법 등 다른 법률에서는 과징금의 상한을 규정하고 있으나 국가계약법은 상한을 규정하지 않아 계약금액이 수천억원에 달하는 대형사업을 계약한 방산업체가 부득이한 사유로 부정당업자 제재처분을 받아야 하는 경우 입찰참가자격 제한 처분 대신 과징금을 납부하고자 하여도 과징금 규모가 수백억 원에 달함에 따라 현실적으로 이를 감수할 수가 없는 실정이다.

그래서 불가피하게 입찰참가자격 제한 처분을 받은 후에 제한처분이 너무 과하거나 부당하다고 소송을 제기하는 경우가 허다한 실정이므로, 국가계약법에 다른 법과 같이 과징금의 상한을 정하되 방위사업의 특성을 고려하여 방위사업법에 방산업체에 대한 과징금 상한제 및 현실성 있는 부과 방안을 신설하는 것도 효과적이라 판단된다.

### 3. 착수금 및 중도금 지급 규정 개정

방산업체에 지급하는 착수금 및 중도금은 해당 방산업체 뿐만 아니라 조립용 부품 등을 납품하는 협력업체 및 하도급업체에 지급하는 것이 상당부분을 차지하고 있는데 방산업체가 부정당업자 제재처분을 받게 되는 경우에는 선량한 협력업체 및 하도급업체들까지 피해가 미친다.

그래서 착수금 및 중도금 지급이 여의치 않을 경우 중소 협력업체 및 하도급업체들이 자금 압박을 받아 부도 위협에 처할 우려가 있을 뿐만 아니라 부품 납품지연으로 인한 무기체계 납품 지체 등으로 적기 전력화에도 지장을 초래할 수도 있다.

따라서 방산업체가 부정당업자 제재처분을 받은 경우 착수금 및 중도금의 지급을 금지하고 있는 현행 규정을 삭제하는 방안과 최소한 협력업체 및 하도급업체에 지급할 착수금 및 중도금 만이라도 신청이 가능하도록 하여 협력업체 및 하도급업체인 중소기업을 보호하고, 우리 군의 적기 전력화에도 도움이 될 수 있도록 하는 방안이 강구될 필요가 있다.

### 4. 허위원가서류 제출자 이윤 관련 처분 합리화

허위원가서류 제출자에 대하여 이윤율 산정시 가산점을 주는 “방산원가관리체계 인증”을 취소하여 기 지급한 인증이윤을 환수하고 방산원가 이윤율을 감점하는 제도는 방산업체의 경영상태가 최근 심히 나쁜 상태이므로 보다 신중하게 적용되도록 재검토가 필요하고, 이윤율 감점이 불가피한 경우라 하더라도 부당이득금에 대한 다툼이 종료된 이후에 실시하는 것이 합리적이라 판단된다.

# 제 7장 개선방안에 대한 법규 개정안<sup>78)</sup>

## 제 1절 방산물자 경쟁입찰 물품적격심사기준 신규 제정

### 1. 방산물자 물품적격심사기준 신규 제정

가. 현행 : 일반물자와 방산물자 구분 없이 동일한 기준 적용

심사항목	평가요소	배점 한도	등 급	평점		
③부정당 업자제재	부정당 업자 제재 받은 사실이 있는 자	-3.0	○ 최근 2년 이내 부정당업자 제재로 입찰참가자격 제한처분 또는 과징금 부과를 아래와 같이 받은 사실이 있는 자 (부정당업자 제재건별 합산)			
			구분	입찰참가자격제한	계약금액기준 과징금부과율	
			A	1년 초과	15%초과	A : -3.0
			B	9개월 초과 1년 이하	13.5%초과 15%이하	B : -2.5
			C	6개월 초과 9개월 이하	9%초과 13.5%이하	C : -2.0
			D	3개월 초과 6개월 이하	4.5%초과 9%이하	D : -1.5
			E	3개월 이하	4.5%이하	E : -1.0
단, 최근 2년 이내 2회 이상 입찰참가자격제한 또는 과징금 부과처분을 받은 업체는 최대감점(-3점) 평가함						

### 나. 신설 사유 : 세부내용 6장 참조

- (1) 현재 경쟁입찰 시 모든 군수품에 공통으로 적용하고 있는 물품적격심사기준을 방산물자와 일반물자로 구분할 수 있도록 방산물자 적격심사기준 별도 신설
- (2) 방산물자 물품적격심사기준을 신규로 설정할 때 현재 적용하고 있는 계약이행 성실도의 심사항목 중 ③부정당 업자제재 항목 전부 삭제(수상함, 수중함도 ③부정당 업자 항목 없음)
- (3) 방산물자 물품적격심사기준 세부 내용은 방위사업청에서 방산물자 특수성에 부합되게 별도 연구하여 설정

78) 세부 개정 사유는 제 6장에서 제시하였고 본 장에서는 법규 개정안을 위주로 제시한 것이므로 개정 사유를 간략히 제시하였음

## 제 2절 제재기간 만료 후 추가 제재 적용기간 단축

### 1. 제재기간 만료 후 추가 제재 적용기간 단축

#### 가. 현행 : 제재기간 만료 후 추가 제재기간 장기 적용

구분	평가항목	기간
물품적격심사기준	신인도 평가의 계약이행 성실도	2년
계약이행능력 심사 세부기준		
무기체계 제안서 평가업무 지침	경영상태의 과거사업수행 성실도	2년
무기체계 구매사업 기종결정	계약이행 성실도	2년
절충교역 국내업체 선정 평가	계약이행성실도	3년

#### 나. 개정안 : 제재 기간 만료 후 추가 제재 기간 단축

구분	평가항목	사후 제재기간
물품적격심사기준	신인도 평가의 계약이행 성실도	6개월 이상의 입찰참가자 격 제한을 받은 자에 한 하여 입찰참가 제한기간 을 초과하지 않는 범위의 기간
계약이행능력 심사 세부기준		
무기체계 제안서 평가업무 지침	경영상태의 과거 사업수행 성실도	
무기체계 구매사업 기종결정	계약이행 성실도	
절충교역 국내업체 선정 평가	계약이행성실도	

#### 다. 개정 사유 : 세부내용 6장 참조

- (1) 기획재정부 입찰참가자격사전심사요령(PQ)의 심사분야 중 신인도 평가기준과 동일하게 적용하는 것이 합리적임
- (2) 방산업체 수가 제한된 상황에서 방산물자의 유효한 경쟁을 성립시키기 위해서는 제한 기간을 단축해야 함
- (3) 수상함, 수중함은 사후 제재 항목이 없다는 점을 참고할 필요가 있음
- (4) 외국도 제재 만료 후 추가 제재를 하지 않고 있음

## 제 3절 과징금 부과업무 절차 정립

### 1. 방위사업청의 「계약심의위원회 운영규정」 개정안

현행	개정
제5조(운영) ① ~ ⑧ “생략”	제5조(운영) ① ~ ⑧ “생략” ②(신설)위 제3조 1, 2항에 대한 안건을 심의할 때에는 입찰참가 제한과 과징금 부과 여부를 병행하여 심의할 수 있도록 하여야 하며, 이를 위하여 심의 전에 대상업체가 입찰참가자격 제한을 갈음하여 과징금 부과처분을 하는 것에 동의하는지 여부를 확인하고 동의할 경우에는 동의서를 안건에 첨부시켜야 한다. (①항 다음에 추가)

### 2. 개정 사유 : 세부내용 6장 참조

- 가. 방산업체 설문 조사 결과 과징금을 납부한 업체가 전무한 실정으로 현재 과징금 부과제도는 활용되지 못하고 있음
- 나. 과징금 부과제도를 활성화시키고 본래의 취지를 살리기 위해서는 입찰참가 제한 처분 심의와 과징금 부과 심의를 병행해야 하므로 이를 규정에 반영해야 함
- 다. 입찰참가 제한 처분과 과징금 부과에 대한 선택은 업체가 해야 하므로 과징금 부과 심의 전에 과징금 부과에 대해 업체의 동의를 얻어야 하므로 이를 규정화 하는 내용임

## 제4절 과징금 납부자에 대한 중첩제재 방지

### 1. 방위사업청 「무기체계 제안서 평가업무 지침」(별표 9) 개정

#### 가. 1안

(1) 개정안 : 부정당업자 제재(과징금 부과 포함) 관련부분 삭제

현행	개정																		
<p><b>2. 성실도평가</b></p> <p style="text-align: center;"><b>부정당업자제재(과징금 부과 포함)</b></p> <p>●입찰등록 마감일 전일 기준 최근 2년 이내의 부정당업자 제재(과징금 부과 포함)처분에 대하여 적용한다. 단, 최근 2년 이내 2회 이상 부정당업자 제재(과징금 부과 포함)를 받은 업체는 최대감점(-6점)을 적용</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>부정당업자 제재기간</th> <th>계약금액기준 과징금부과율</th> <th>감점규모 (점)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1년 초과</td> <td>15%초과</td> <td>- 6 (-34)</td> </tr> <tr> <td>9개월 초과 1년 이하</td> <td>13.5%초과 15%이하</td> <td>- 5 (-27)</td> </tr> <tr> <td>6개월 초과 9개월 이하</td> <td>9%초과 13.5%이하</td> <td>- 4 (-20)</td> </tr> <tr> <td>3개월 초과 6개월 이하</td> <td>4.5%초과 9%이하</td> <td>- 3 (-14)</td> </tr> <tr> <td>3개월 이하</td> <td>4.5%이하</td> <td>- 2 (-7)</td> </tr> </tbody> </table> <p>●( ) : 부정당 제재(과징금부과 포함) 사유가 아래 사항에 해당되는 경우 적용하는 감점 기준임 단, 입찰등록 마감일 전일 기준 최근 2년 이내에 아래 사유로 부정당 제재(과징금부과 포함)를 2회 이상 받은 업체는 최대감점(-34점)을 적용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 방위사업법 시행령 제70조 제1항 제1호(금품·향응)</li> <li>- 국제법 제27조 제1항 제2호(담합), 제7호(뇌물)</li> <li>- 국제법 시행령 제76조 제1항 제1호 가목【허위서류 제출(위·변조, 부정행사 포함)】</li> </ul> <p>●부정당업자 제재는 입찰등록 마감일 전일부터 최근 2년 이내에 입찰참가자격 제한기간 만료일이 포함된 건수를 기준으로 적용하며, 과징금부과 처분은 입찰등록 마감일 전일부터 최근 2년 이내에 과징금부과 처분된 날을 기준으로 적용</p> <p>●본 평가항목은 제안서 평가(기술능력평가)시 사업운영평가팀장이 제공하는 업체의 사업수행평가 접수에서 감점규모만큼 반영한다.</p>	부정당업자 제재기간	계약금액기준 과징금부과율	감점규모 (점)	1년 초과	15%초과	- 6 (-34)	9개월 초과 1년 이하	13.5%초과 15%이하	- 5 (-27)	6개월 초과 9개월 이하	9%초과 13.5%이하	- 4 (-20)	3개월 초과 6개월 이하	4.5%초과 9%이하	- 3 (-14)	3개월 이하	4.5%이하	- 2 (-7)	<p>2. 성실도 평가 “모두 삭제”</p>
부정당업자 제재기간	계약금액기준 과징금부과율	감점규모 (점)																	
1년 초과	15%초과	- 6 (-34)																	
9개월 초과 1년 이하	13.5%초과 15%이하	- 5 (-27)																	
6개월 초과 9개월 이하	9%초과 13.5%이하	- 4 (-20)																	
3개월 초과 6개월 이하	4.5%초과 9%이하	- 3 (-14)																	
3개월 이하	4.5%이하	- 2 (-7)																	

(2) 개정 사유 : 세부내용 6장 참조

(가) 국가계약법 등에 부정당업자 제재(과징금 부과 포함)에 대한 규정은 없고 방위사업청에서 추가로 정한 사항임

(나) 무기체계 연구개발 가능 업체가 극히 제한된 상황에서 제재의 불이익을 주게 되면 경쟁 미 성립 및 우수업체 배제 우려

## 나. 2안

### (1) 개정안 : 과징금 관련부분 삭제

을(현행)			으로(개정)	
<p>●입찰등록 마감일 전일 기준 최근 2년 이내의 부정당업자 제재(과징금 부과 포함)처분에 대하여 적용한다. 단, 최근 2년 이내 2회 이상 부정당업자 제재(과징금 부과 포함)를 받은 업체는 최대감점(-6점)을 적용</p>			<p>●입찰등록 마감일 전일 기준 최근 2년 이내의 부정당업자 제재처분에 대하여 적용한다. 단, 최근 2년 이내 2회 이상 부정당업자 제재를 받은 업체는 최대감점(-6점)을 적용</p>	
부정당업자 제재기간	계약금액기준 과징금부과율	감점규모 (점)	부정당업자 제재기간	감점규모 (점)
1년 초과	15%초과	- 6 (-34)	1년 초과	- 6 (-34)
9개월 초과 1년 이하	13.5%초과 15%이하	-5 (-27)	9개월 초과 1년 이하	-5 (-27)
6개월 초과 9개월 이하	9%초과 13.5%이하	-4 (-20)	6개월 초과 9개월 이하	-4 (-20)
3개월 초과 6개월 이하	4.5%초과 9%이하	-3 (-14)	3개월 초과 6개월 이하	-3 (-14)
3개월 이하	4.5%이하	-2 (-7)	3개월 이하	-2 (-7)
<p>●( ) : 부정당 제재(과징금부과 포함) 사유가 아래 사항에 해당되는 경우 적용하는 감점 기준임 단, 입찰등록 마감일 전일 기준 최근 2년 이내에 아래 사유로 부정당 제재(과징금부과 포함)를 2회 이상 받은 업체는 최대감점(-34점)을 적용</p> <p>●부정당업자 제재는 입찰등록 마감일 전일부터 최근 2년 이내에 입찰참가자격 제한기간 만료일이 포함된 건수를 기준으로 적용하며, 과징금 부과 처분은 입찰등록 마감일 전일부터 최근 2년 이내에 과징금부과 처분된 날을 기준으로 적용</p>			<p>●( ) : 부정당 제재 사유가 아래 사항에 해당되는 경우 적용하는 감점 기준임 단, 입찰등록 마감일 전일 기준 최근 2년 이내에 아래 사유로 부정당 제재를 2회 이상 받은 업체는 최대감점(-34점)을 적용</p> <p>●부정당업자 제재는 입찰등록 마감일 전일부터 최근 2년 이내에 입찰참가자격 제한기간 만료일이 포함된 건수를 기준으로 적용한다.</p>	

### (2) 개정 사유 : 세부내용 6장 참조

(가) 과징금 부과제도는 입찰참가자격 제한에 갈음하는 처분인데 과징금 납부자에 대해 부정당업자와 동일하게 제재하는 것은 불합리

(나) 국가계약법, 기획재정부 계약예규 등에 과징금을 납부한 자에 대한 제재 근거가 없고, 타 기관도 제재 미 실시

## 2. 물품적격심사기준(신인도 평가) 개정 가. 현행

나. 계약이행 성실도				(단위 : 점)		
심사항목	평가요소	배점 한도	등 급	평점		
③부정당 업자제제	부정당 업자 제제 받은 사실이 있는 자	-3.0	○ 최근 2년 이내 부정당업자 제제로 입찰참가자격 제한처분 또는 과징금 부과를 아래와 같이 받은 사실이 있는 자 (부정당업자 제제건별 합산)	A: -3.0 B: -2.5 C: -2.0 D: -1.5 E: -1.0		
			구분		입찰참가자격제한	계약금액기준 과징금부과율
			A		1년 초과	15%초과
			B		9개월 초과 1년 이하	13.5%초과 15%이하
			C		6개월 초과 9개월 이하	9%초과 13.5%이하
			D		3개월 초과 6개월 이하	4.5%초과 9%이하
			E		3개월 이하	4.5%이하
단, 최근 2년 이내 2회 이상 입찰참가자격제한 또는 과징금 부과처분을 받은 업체는 최대감점(-3점) 평가함						

## 나. 개정 : 과징금 관련부분 삭제

나. 계약이행 성실도				(단위 : 점)	
심사항목	평가요소	배점 한도	등 급	평점	
③부정당 업자제제	부정당업자 제제 받은 사실이 있는 자	-3.0	○ 최근 2년 이내 부정당업자 제제로 입찰참가자격 제한처분을 아래와 같이 받은 사실이 있는 자 (부정당업자 제제건별 합산)	A: -3.0 B: -2.5 C: -2.0 D: -1.5 E: -1.0	
			구분		입찰참가자격제한
			A		1년 초과
			B		9개월 초과 1년 이하
			C		6개월 초과 9개월 이하
			D		3개월 초과 6개월 이하
			E		3개월 이하
단, 최근 2년 이내 2회 이상 입찰참가자격제한을 받은 업체는 최대감점(-3점) 평가함					

## 다. 개정 사유 : 1항의 2안 개정 사유와 동일(세부내용 6장 참조)

### 3. 중소기업자간 경쟁제품중 물품의 구매에 관한 계약이행능력 심사 세부기준(신인도 평가)

#### 가. 현행

나. 계약이행 성실도 <span style="float: right;">(단위 : 점)</span>						
심사항목	평가요소	배점 한도	등 급	평점		
③부정당 업자제제	부정당업자 제제 받은 사실이 있는 자	-3.0	○ 최근 2년 이내 부정당업자 제제로 입찰참가자격 제한처분 또는 과징금 부과를 아래와 같이 받은 사실이 있는 자 (부정당업자 제제건별 합산)			
			구분	입찰참가자격제한	계약금액기준 과징금부과율	
			A	1년 초과	15%초과	- 3.0
			B	9개월 초과 1년 이하	13.5%초과 15%이하	- 2.5
			C	6개월 초과 9개월 이하	9%초과 13.5%이하	- 2.0
			D	3개월 초과 6개월 이하	4.5%초과 9%이하	- 1.5
E	3개월 이하	4.5%이하	- 1.0			
단, 최근 2년 이내 2회 이상 입찰참가자격제한 또는 과징금 부과처분을 받은 업체는 최대감점(-3점) 평가함						

#### 나. 개정 : 과징금 관련부분 삭제

나. 계약이행 성실도 <span style="float: right;">(단위 : 점)</span>						
심사항목	평가요소	배점 한도	등 급	평점		
③부정당 업자제제	부정당업자 제제 받은 사실이 있는 자	-3.0	○ 최근 2년 이내 부정당업자 제제로 입찰참가자격 제한처분을 아래와 같이 받은 사실이 있는 자 (부정당업자 제제건별 합산)			
			구분	입찰참가자격제한		
			A	1년 초과		- 3.0
			B	9개월 초과 1년 이하		- 2.5
			C	6개월 초과 9개월 이하		- 2.0
			D	3개월 초과 6개월 이하		- 1.5
E	3개월 이하		- 1.0			
단, 최근 2년 이내 2회 이상 입찰참가자격제한을 받은 업체는 최대감점(-3점) 평가함						

#### 다. 개정 사유 : 1항의 2안 개정 사유와 동일(세부내용 6장 참조)

## 제 5절 과징금 상한 규정 신설

### 1. 개정안

#### 가. 방위사업법 개정안

구분	현행	개정	비고
방위사업법 제59조의2 (과징금)	없음	<p>방위사업청장은 방산업체 등이 제59조에 따라 입찰 참가자격을 제한하여야 하는 경우로서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 입찰참가자격을 같음하여 대통령령으로 정한 기준에 따라 30억원 이내에서 과징금을 부과할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 입찰참가자격 제한으로 유효한 경쟁 입찰이 명백히 성립하지 아니하는 경우</li> <li>2. 방산업체가 생산하는 방산물자에 대하여 방산업체로 지정 받은 자가 2인 이하인 경우</li> <li>3. 그 밖에 방위사업청장이 방위력개선사업 경쟁입찰에서 전문성·기술성·안보목적 등의 이유로 필요하다고 판단되는 경우</li> </ol>	신설

#### 나. 방위사업법시행령 개정안

구분	현행	개정	비고
제7장 보칙 70조의 2 (과징금)	없음	<p>방위사업법 제59조의2에 따라 입찰참가자격 제한을 같음하여 과징금을 부과하는 경우에는 다음 각호의 구분에 따른 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있으며, 이 영에서 규정한 사항 외에 필요한 사항은 방위사업청장이 정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 입찰참가자격 제한 기간이 3개월 이내인 경우에는 1억원 이내</li> <li>2. 입찰참가자격 제한 기간이 3개월을 초과하여 1년 이내인 경우에는 5억원 이내</li> <li>3. 입찰참가자격 제한 기간이 1년 초과 2년 이내인 경우에는 10억원 이내</li> <li>4. 입찰참가자격 제한 기간이 2년을 초과하는 경우인 경우에는 30억원 이내</li> </ol>	신설

## 2. 상한금액 설정 사유 : 세부 내용 제6장 참조

가. 입찰참가자격 제한기간이 3개월 이내인 경우에는 부정당업자의 책임이 경미한 경우로 간주할 수 있고, 부정당업자의 책임이 경미한 경우의 상한금액은 다른 법률에서 정한 과징금 상한금액을 준용하여 상한 금액을 설정하였음

- (1) 건설산업기본법 : 영업정지 6개월에 같음한 과징금 1억원 이하
- (2) 항공안전법 : 효력정지처분에 같음한 과징금 1억원 이하
- (3) 수산업법 : 정지처분을 같음한 과징금 1억원 이하

나. 입찰참가자격 제한기간이 3개월 초과 1년 이내인 경우에는 부정당업자의 책임이 경미한 것은 아니지만 부정당업자가 법령위반으로 경제적 이익을 박탈하기 위하여 금전상의 제재를 하는 것이 아니고 입찰참가자격을 제한하면 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 않아 정부기관 필요에 의해서 과징금을 부과하고자 하는 것이므로 건설산업기본법에서 정한 과징금 중 가장 높은 과징금 상한금액인 5억원과 「공정거래법」 제31조의2에서 규정한 과징금 상한금액인 5억원을 준용하여 설정하였음

다. 입찰참가자격 제한기간이 1년을 초과 2년 이내인 경우에는 부정당업자의 책임이 중한 것으로 판단되어 건설산업기본법에서 정한 과징금 중 가장 높은 과징금 상한액 5억원의 2배 및 공정거래법 제6조 및 제28조 제3항에서 정한 10억원을 준용하여 설정하였음

라. 입찰참가자격 제한기간이 2년을 초과하는 경우는 방위사업법의 청렴서약을 아주 중하게 위반한 경우이므로 공정거래법 등 다른 법령에서 정하고 있는 상한금액을 초과하여 30억원을 상한 금액으로 설정하였음

## 제 6절 착수금 및 중도금 관련 법령 개정안

### 1. 「방위산업에 관한 착수금 및 중도금지급규칙」개정안

#### 가. 1안

##### (1) 개정안 : 착수금 및 중도금 전액 지급

현 행	개 정
<p>제4조 (착수금 및 중도금의 지급기준·방법) ④계약상대자가 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제27조 및 같은 법 시행령 제76조에 따라 입찰 참가자격 제한을 받고 그 제한기간 중에 있는 경우에는 착수금 및 중도금을 지급하지 아니한다. 다만, 계약상대자가 법 제6조제1항제6호에 따른 방위력개선사업 또는 군수품 획득에 관한 계약(이하 "방위사업계약"이라 한다)과 관계없이 입찰 참가자격 제한을 받은 경우에는 그 제한기간 중에도 착수금 및 중도금을 지급할 수 있다.</p>	<p>제4조 ④ “삭제”</p>

##### (2) 개정 사유 : 세부 내용 제6장 참조

(가) 방위사업은 착수금 및 중도금에 의해 추진되는 사업으로 이를 지급 받지 못하면 방위사업 추진에 막대한 차질 발생

(나) 본 법령은 방위사업법 제 46조(계약의 특례)에 따라 제정된 법령이므로 방위사업의 특수성을 고려하여 부정당업자 제재 처분에도 불구하고 착수금 및 중도금을 지급할 수 있도록 개정할 필요가 있음

※ 법령 개정을 위해서는 방위사업법 제 46조 3항의 단서조항에 따라 국방부장관이 기획재정부장관과 사전 협의 필요



## 제 7절 허위원가서류 제출 관련 개정안

### 1. 「방산원가관리체계 인증제도 운영지침」 개정

#### 가. 개정안

현 행	개 정
제15조(경영노력 평가점수 가산 등) ① ~ ② (생략) ③ <u>제14조에 따라 방산원가관리체계 인증을 취소한 경우에는 취소사유가 발생한 날 이후에 가산한 경영노력 평가점수를 소급하여 차감하고 이로 인하여 반영된 계약금액은 감액하거나 환수한다. 이 경우 취소사유가 발생한 날이란 방산원가관리체계 인증 취소의 원인이 되는 해당업체의 행위 발생일을 말한다.</u>	제15조(경영노력 평가점수 가산 등) ① ~ ② (생략) ③ “ <u>삭제</u> ”

#### 나. 개정사유 : 세부 내용 제 6장 참조

- (1) 방산업체 경영상태를 파악하는 주요 지표인 2017년 영업이익률이 0.5%에 불과하고 가동율도 69.2%로 저조하여 방산업체의 경영 여건이 극도로 악화되고 있는 상황을 고려할 때 방산업체에 적정 이윤을 보장해야 할 필요가 있음
- (2) 방산원가관리체계 인증이 취소된 경우 기 지급한 인증이윤을 소급 회수하는 것은 불합리하여 이를 개선할 필요가 있음

## 2. 「회계처리 및 구분회계 기준에 관한 훈령」 개정

### 가. 개정안

현 행	개 정
<p>제35조(업체별 경영노력 평가)</p> <p>① ~ ⑤ “생략”</p> <p>⑥ 제2항의 본문에도 불구하고 업체별 경영노력 평가기준(별지3) 중 방산원가관리체계 인증에 따른 경영노력 평가점수 가산은 원가계산 시점에 산정하여 별도 적용한다. 이때, 평가점수 가산은 방위사업청에서 발주한 방산원가대상물자(하도급 또는 재하도급 방산원가대상물자를 포함한다)에 한정하며 방산원가관리체계 인증 및 취소·정지에 관한 사항(<u>인증 취소시 기 지급된 보상액 환수에 관한 사항을 포함한다</u>)은 계약관리본부장이 정한다.</p> <p>⑦ 제2항의 본문에도 불구하고 방산업체 경영노력 평가기준(별지3) 중 「<u>방위사업관리규정</u>」 제560조의2에 따라 원가부정행위를 하였다고 판단한 <u>경우의</u> 경영노력 평가점수 감점은 원가계산 시점에 산정하여 별도 적용한다.</p>	<p>제35조(업체별 경영노력 평가)</p> <p>① ~ ⑤ “생략”</p> <p>⑥ 제2항의 본문에도 불구하고 업체별 경영노력 평가기준(별지3) 중 방산원가관리체계 인증에 따른 경영노력 평가점수 가산은 원가계산시점에 산정하여 별도 적용한다. 이때, 평가점수 가산은 방위사업청에서 발주한 방산원가대상물자(하도급 또는 재하도급 방산원가대상물자를 포함한다)에 한정하며 방산원가관리체계 인증 및 취소·정지에 관한 사항(“삭제”)은 계약관리본부장이 정한다.</p> <p>⑦ 제2항의 본문에도 불구하고 방산업체 경영노력 평가기준(별지3) 중 「<u>군수품조달관리규정</u>」 제159조에 따라 원가부정행위를 하였다고 판단한 <u>경우로써 부정당업자 제재처분을 받은 자 또는 부당이득금 및 가산금을 납부한 자의</u> 경영노력 평가점수 감점은 원가계산시점에 산정하여 별도 적용한다.</p>

### 나. ⑥항 개정사유 : 세부내용 제6장 참조

방산원가관리체계 인증 후 받은 인증이윤을 인증 취소 후 기 지급된 보상액을 소급 환수하는 것은 부적절하므로 삭제 필요

**다. ⑦항 개정사유 : 세부내용 제6장 참조**

- (1) 「방위사업관리규정」의 조달 및 계약관련 규정인 제332조부터 제586조까지 조항은 2019.1.10. 신규 제정된 「군수품조달관리규정」으로 이관되어 개정이 필요함
- (2) 방위사업청과 방산업체 간에 원가부정행위에 대한 이견으로 다툼이 완료되지 않은 상태에서 방위사업청이 일방적으로 판단한 경우에도 해당 방산업체의 이윤율을 삭감하는 것은 불합리하여 개정이 필요함
- (3) 차후 소송에서 방산업체가 승소 또는 방위사업청이 산정한 부당이득금 보다 낮은 금액으로 판결한 경우에는 기 삭감되어 원가에 반영된 이윤금액을 되돌릴 수 없기 때문에 부정당업자 제재 및 부당이득금 및 가산금 납부 처분이 완료된 이후 경영노력 평가 점수 감점을 적용하는 것이 타당함

## 제 8절 입찰참가 제한 처분 심의 시 업체 의견 제출 기간 연장

### 1. 방위사업청 훈령 「계약심의위원회 운영규정」 개정안

현행	개정	비고
6조(의견청취) ① 위원회는 상정된 안건을 심의하기 위하여 미리 입찰 참가자격 제한처분 대상자에게 의견제출(통지일로부터 10일 이내) 또는 진술의 기회를 부여하여야 한다. 다만, 업체의 의견 제출기한 연기 요청이 있는 경우는 계약심의위원회 7일 전까지 연장 가능하다.	6조(의견청취) ① 위원회는 상정된 안건을 심의하기 위하여 미리 입찰 참가자격 제한처분 대상자에게 의견제출(통지일로부터 20일 이내) 또는 진술의 기회를 부여하여야 한다. 다만, 업체의 의견 제출기한 연기 요청이 있는 경우는 계약심의위원회 7일 전까지 연장 가능하다.	의견제출 기한 연장

### 2. 개정 사유 : 세부 내용 제6장 참조

- 가. 부정당업자 제재 대상업체의 의견 반영 준비 기간 보장
  - (1) 사유발생 시점부터 현재까지 제재사유의 원인과 관계자 조사
  - (2) 관련된 각종 증빙서류를 준비
  - (3) 필요 시 법률 검토를 위해 변호사의 자문 등
- 나. 업체가 부정당업자 제재처분 내용에 대해 수긍하지 못할 경우 집행정지나 소송으로 가는 방법밖에 없는데 이럴 경우 많은 비용의 손실은 물론 시간과 노력의 낭비가 초래
- 다. 실제로 제재를 받은 업체들이 집행정지 청구나 제재 취소 소송을 하는 경우가 많은데 이는 입찰참가 제한 처분 결정과정에서 업체의 의견 반영이 충분하지 않은 결과라고 볼 수 있음
- 라. 외국도 충분한 기간을 두어 업체가 의견을 제시할 기회를 제공하고 있음

## 제 8장 결 론 및 제 안

### 제 1절 결 론

방위사업은 「방위력 개선사업」, 「방위산업 육성」, 「군수품 조달」의 3대 임무를 수행하는 사업으로 이를 추진하는 주요 3대 요소는 「국방예산」, 「사업 주체인 방위사업청」, 「생산 주체인 방산업체」라고 할 수 있다.

이와 같이 방산업체는 방위사업과 불가분의 관계를 가지고 방위사업의 핵심적인 역할을 수행한다는 측면에서 자주국방 실현과 방위력 증강의 원천이라고 할 수 있다. 그래서 더욱 방산업체는 국가적 차원에서 보호·육성해야 될 대상이어야 하는 것이다.

그럼에도 불구하고 방산업체를 감시·감독과 제재의 대상으로 보는 관점이 존재하여 정권이 바뀔 때마다 소위 말하는 “방산비리”근절이라는 명목 하에 대규모 수사단을 꾸려서 대대적인 수사를 펼치고, 언론은 사실 확인도 안 된 수사결과를 부풀려 보도하여 방산업체가 마치 비리의 온상이라도 되는 것처럼 오도되어 부정적 인식이 확산되는 결과를 초래한다. 수사뿐만 아니라 이중 삼중의 규제와 각종 중복 감사를 받는데 따른 부담도 방산업체가 감당해야 하기에 방위사업에 전념할 수도 없다.

또한 방위사업의 추진 과정에서 효율성에 비해 ‘투명성’이 너무 강조되는 경향이 많은 것도 사실이다. 그렇다 보니 방산업체에 대한 부정당업자 제재 처분에 있어서 국가계약법 등에 규정된 제재보다 방위사업법 등에서 정하고 있는 제재의 수준이 너무 과도하고 과중하게 이뤄지고 있어 방산업체가 받는 역차별적 불이익이 심각한 수준이다.

현행 방산업체에 대한 부정당업자 제재 법령에 의하면 심한 경우 최대 5년간 입찰 배제로 인한 사업 수주 불가, 진행 중인 사업에 대한 선금(착수금 및 중도금 포함) 지급 금지, 이윤율 삭감 등의 중첩된 불이익을 받

게 된다. 이럴 경우 해당업체가 추진 중인 사업은 거의 중단된다고 할 수 있다. 과연 이렇게 제재를 받은 방산업체가 살아남을 수 있을지 의문이다. 결과적으로 국가기관이 부정당업자 제재라는 수단으로 일개 기업의 생사여탈권을 가지고 있는 셈인데 과연 이런 제재가 정당한 것인지 의문이다. 그럼에도 불구하고 국가기관이 유일한 수요자인 방산물자를 생산하는 방산업체의 입장에서는 다른 선택의 여지가 전혀 없는 것이다.

방위사업은 방산업체를 통하여 수행하는데 방산업체를 제재할 경우 방위사업 추진에 차질이 발생하는 역설적 현상이 초래된다. 수요와 공급이 독점적인 형태로 이뤄지는 상황에서 공급자를 묶어 놓는 셈이기 때문이다. 부정당업자 제재의 목적은 공정한 계약질서를 확립하여 궁극적으로 공공 조달의 공익을 보호하기 위한 것인데 제재가 방산업체에 대한 제재에 그치지 않고 오히려 방위사업에 악영향을 미친다. 이런 현상은 민수 분야와 다른 방위사업 고유의 특수성에 기인하는 바가 크다.

2019년 방위사업청의 통계연보에 의하면 방산업체의 2017년 영업이익률이 0.5%로 조사되었다. 방산업체의 경영여건이 얼마나 악화되었는지를 여실히 보여 주는 지표이다. 이런 상황이 지속되면 무기체계 연구개발 투자를 기대할 수 없을 뿐만 아니라 방위산업의 육성이라는 목표는 사라지고 오히려 방위산업의 기반이 위협을 받을 수도 있다. 방위산업의 기반이 무너지면 자주국방은 요원한 일이며 방위력 증강의 미래도 없는 것이다.

결론적으로 방산업체에 대한 제재는 목적이 아니고 수단이어야 한다. 효율적인 방위사업 추진과 방위사업 육성이라는 더 중요한 가치를 훼손하지 않는 범위 내에서 제재가 이뤄질 수 있도록 현행 법령을 전면적으로 바꿀 필요가 있다. 이를 위해 우선적으로 방산업체를 감시·감독과 제재의 대상이 아닌 동반자라는 관점에서 출발하되 방위사업의 특수성이 반영 되어야 한다. 방위사업의 특수성이 반영되지 않은 어떤 개선 방안도 무위로 그칠 우려가 많기 때문이다.

## 제 2절 제 안

본 연구에서 방산업체의 부정당업자 제재의 개선방안을 도출하고 법규 개정안을 제시하였는데 개선안의 시행 및 앞으로 추가적인 개선책이 지속적으로 추진될 것으로 보고 이와 관련하여 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째, 방산업체의 이윤을 보장하는 방향이 모색되어야 할 것이다. 기업은 이윤을 추구하는 집단이다. 그래서 이윤이 있는 곳이라면 극한 지대도 마다하지 않고 찾는다. 그런데 방산업체는 원가제도로 인해 이윤 추구가 제한되는데다가 제재를 받으면 이윤율이 삭감되는데 이는 장래의 이윤까지 삭감된다는 의미라서 방산업체에 치명적인 악영향을 초래한다. 이윤 통제는 기업의 존립 목적에 반하는 것으로 정부기관이라고 하더라도 일개 기업의 이윤에 개입해서는 안 된다고 본다. 국가계약법에도 부정당업자 업자 제재 처분에 있어서 개별기업의 이윤에 개입하는 조항은 없다. 따라서 현행의 이윤율 삭감보다는 부정한 행위에 대한 범칙금 형식의 제재로 대체하는 개선이 추진되는 것이 합리적이라고 여겨진다.

둘째, 방위사업의 경우에는 제재를 받았을 때 적용하는 착수금 및 중도금 지급 금지 제도를 폐지해야 된다고 본다.

방위사업은 착수금 및 중도금에 의존하여 추진되는 사업으로 이를 지급받지 못하면 방위사업 추진에 막대한 차질 발생된다. 그런데도 불구하고 오로지 제재만을 위해 선금(착수금 및 중도금 포함)을 지급하지 않는 것은 매우 부적절한 조치이므로 개선이 시급한 문제이다.

셋째, 과징금 부과 제도의 활성화이다.

여러 가지 문제를 안고 있는 현행 국가계약법에 의한 방산업체 제재를 당장 개선하기 어렵다면 과징금 부과 제도를 적극 활용해야 한다. 입찰참가자격 제한에 갈음할 수 있는 제도이기 때문에 과징금 규모를 방산업체에서 감당할 수 있는 정도로 낮춰서 적용한다면 본 연구에서 분석

한 대부분의 문제를 해결할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 앞으로 과징금 상한제, 과징금 납부자에 대한 불이익 해제 등의 개선방안을 반드시 반영하고 부정당업자 제재 심의 시 과징금 부과 제도를 적극 활용할 수 있게 되기를 제안한다.

넷째, 장기적인 관점에서 방위산업의 발전을 도모하고 방위사업의 효율성을 제고하기 위해서는 「방위사업에 관한 계약법」을 별도로 제정하는 방안을 추진할 것을 제안한다.

방위사업은 여러 가지 고유의 특수성 때문에 추진방식이나 계약 방법 등이 다른 정부기관이 수행하는 일반적인 계약과는 다른 점이 많다. 방위사업법을 제정한 것도 이런 특수성을 고려한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 방위사업법에서 방위사업의 계약에 관한 구체적인 사항을 명시하지 않아 부득이 국가계약법을 적용하면서 방위사업 추진에 많은 문제점이 드러나고 있는 실정이다.

그런데 이런 문제점들을 개선하기 위해서는 법령 개정이 필요하나 국가계약법 개정이 어려울 뿐만 아니라 방위사업법을 부분적으로 개정하는 것만으로는 한계가 있다. 따라서 방위사업에 관한 계약법을 별도로 제정하는 것이 근본적인 해결방안이 될 것이라고 판단된다.

아울러 방산업체에 대한 제재도 방위사업에 관한 계약법에 명시하여 방위사업의 특수성을 반영한 별도의 제재 방안을 마련해야 한다.

# 부 록

## 1. 부정당업자의 입찰참가자격 제한기준(시행규칙 제76조 별표2)

부정당업자의 입찰참가자격 제한기준	
<p>1. 일반기준</p> <p>가. 각 중앙관서의 장은 입찰참가자격의 제한을 받은 자에게 그 처분일부                      터 입찰참가자격제한기간 종료 후 6개월이 경과하는 날까지의 기간 중 다시                      부정당업자에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 그 위반행위의 동기·내용                      및 횡수 등을 고려하여 제2호에 따른 해당 제재기간의 2분의 1의 범위에서                      자격제한기간을 늘릴 수 있다. 이 경우 가중한 기간을 합산한 기간은 2년을                      넘을 수 없다.</p> <p>나. 각 중앙관서의 장은 부정당업자가 위반한 여러 개의 행위에 대하여                      같은 시기에 입찰참가자격 제한을 하는 경우 입찰참가자격                      제한기간은 제2호에 규정된 해당 위반행위에 대한 제한기준 중                      제한기간을 가장 길게 규정한 제한기준에 따른다.</p> <p>다. 각 중앙관서의 장은 부정당업자에 대한 입찰참가자격을 제한하는 경우                      자격제한기간을 그 위반행위의 동기·내용 및 횡수 등을 고려하여                      제2호에서 정한 기간의 2분의 1의 범위에서 줄일 수 있다. 이 경우                      감경 후의 제한기간은 1개월 이상이어야 한다.</p> <p>2. 개별기준</p>	
입찰참가자격 제한사유	제재기간
<p>1. 법 제27조제1항제1호에 해당하는 자 중 부실시공 또는 부실설                      계·감리를 한 자</p> <p>가. 부실벌점이 150점 이상인 자</p> <p>나. 부실벌점이 100점 이상 150점 미만인 자</p> <p>다. 부실벌점이 75점 이상 100점 미만인 자</p> <p>라. 부실벌점이 50점 이상 75점 미만인 자</p> <p>마. 부실벌점이 35점 이상 50점 미만인 자</p> <p>바. 부실벌점이 20점 이상 35점 미만인 자</p>	<p>2년</p> <p>1년</p> <p>8개월</p> <p>6개월</p> <p>4개월</p> <p>2개월</p>

2. 법 제27조제1항제1호에 해당하는 자 중 계약의 이행을 조잡하게 한 자	
가. 공사	
1) 하자비율이 100분의 500 이상인 자	2년
2) 하자비율이 100분의 300 이상 100분의 500 미만인 자	1년
3) 하자비율이 100분의 200 이상 100분의 300 미만인 자	8개월
4) 하자비율이 100분의 100 이상 100분의 200 미만인 자	3개월
나. 물품	
1) 보수비율이 100분의 25 이상인 자	2년
2) 보수비율이 100분의 15 이상 100분의 25 미만인 자	1년
3) 보수비율이 100분의 10 이상 100분의 15 미만인 자	8개월
4) 보수비율이 100분의 6 이상 100분의 10 미만인 자	3개월
3. 법 제27조제1항제1호에 해당하는 자 중 계약의 이행을 부당하게 하거나 계약을 이행할 때에 부정한 행위를 한 자	
가. 설계서(물품제조의 경우에는 규격서를 말한다. 이하 같다)와 달리 구조물 내구성 연한의 단축, 안전도의 위해를 가져오는 등 부당한 시공(물품의 경우에는 제조를 말한다. 이하 같다)을 한 자	1년
나. 설계서상의 기준규격보다 낮은 다른 자재를 쓰는 등 부정한 시공을 한 자	6개월
다. 가목의 부당한 시공과 나목의 부정한 시공에 대하여 각각 감리업무를 성실하게 수행하지 아니한 자	3개월
4. 법 제27조제1항제2호에 해당하는 자	
가. 담합을 주도하여 낙찰을 받은 자	2년
나. 담합을 주도한 자	1년
다. 입찰자 또는 계약상대자 간에 서로 상의하여 미리 입찰 가격, 수주 물량 또는 계약의 내용 등을 협정하거나 특정인의 낙찰 또는 납품대상자 선정을 위하여 담합한 자	6개월
5. 법 제27조제1항제3호에 해당하는 자	
가. 전부 또는 주요부분의 대부분을 1인에게 하도급한 자	1년
나. 전부 또는 주요부분의 대부분을 2인 이상에게 하도급한 자	8개월
다. 면허·등록 등 관련 자격이 없는 자에게 하도급한 자	8개월

라. 발주기관의 승인 없이 하도급한 자	6개월
마. 재하도급금지 규정에 위반하여 하도급한 자	4개월
바. 하도급조건을 하도급자에게 불리하게 변경한 자	4개월
6. 법 제27조제1항제4호에 해당하는 자(사기, 그 밖의 부정한 행위로 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행 과정에서 국가에 손해를 끼친 자)	
가. 국가에 10억원 이상의 손해를 끼친 자	2년
나. 국가에 10억원 미만의 손해를 끼친 자	1년
7. 법 제27조제1항제5호 또는 제6호에 따라 공정거래위원회 또는 중소기업청장으로부터 입찰참가자격제한 요청이 있는 자	해당 각호의 기준에 의함
가. 이 제한기준에서 정한 사유로 입찰참가자격제한 요청이 있는 자	6개월
나. 이 제한기준에 해당하는 사항이 없는 경우로서 입찰참가자격제한 요청이 있는 자	
8. 법 제27조제1항제7호에 해당하는 자	
가. 2억원 이상의 뇌물을 준 자	2년
나. 1억원 이상 2억원 미만의 뇌물을 준 자	1년
다. 1천만원 이상 1억원 미만의 뇌물을 준 자	6개월
라. 1천만원 미만의 뇌물을 준 자	3개월
9. 영 제76조제1항제1호가목에 해당하는 자	
가. 입찰에 관한 서류(제15조제2항에 따른 입찰참가자격 등록에 관한 서류를 포함한다)를 위조·변조하거나 부정하게 행사하여 낙찰을 받은 자 또는 허위서류를 제출하여 낙찰을 받은 자	1년
나. 입찰 또는 계약에 관한 서류(제15조제2항에 따른 입찰참가자격등록에 관한 서류를 포함한다)를 위조·변조하거나 부정하게 행사한 자 또는 허위서류를 제출한 자	6개월
10. 영 제76조제1항제1호나목에 해당하는 자(고의로 무효의 입찰을 한 자)	6개월
11. 영 제76조제1항제1호다목에 해당하는 자[입찰참가신청서 또는 입찰참가승낙서를 제출하고도 정당한 이유 없이 해당 회계연도 중 3회 이상 입찰(영 제39조제1항에 따라 전자조달시스템 또는 각 중앙관서의 장이 지정·고시한 정보처리장	1개월

<p>치에 의하여 입찰서를 제출하게 한 입찰을 제외한다)에 참가하지 아니한 자]</p>	
<p>12. 영 제76조제1항제1호라목에 해당하는 자(입찰참가를 방해하거나 낙찰자의 계약체결 또는 그 이행을 방해한 자)</p>	3개월
<p>13. 영 제76조제1항제1호마목에 해당하는 자(정당한 이유 없이 영 제42조제1항에 따른 계약이행능력의 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자)</p>	3개월
<p>14. 영 제76조제1항제1호바목에 해당하는 자(영 제42조제4항에 따른 종합 심사 낙찰자 선정과정에서 정당한 이유 없이 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자)</p>	3개월
<p>15. 영 제76조제1항제1호사목에 해당하는 자(영 제87조에 따라 일괄입찰의 낙찰자를 결정하는 경우에 실시설계적격자로 선정된 후 정당한 이유 없이 기한 내에 실시설계서를 제출하지 아니한 자)</p>	3개월
<p>16. 영 제76조제1항제2호가목에 해당하는 자</p>	
<p>가. 계약을 체결 또는 이행(하자보수의무의 이행을 포함한다)하지 아니한 자</p>	6개월
<p>나. 공동계약에서 정한 구성원 간의 출자비율 또는 분담내용에 따라 시공하지 아니한 자</p>	
<p>1) 시공에 참여하지 아니한 자</p>	3개월
<p>2) 시공에는 참여하였으나 출자비율 또는 분담내용에 따라 시공하지 아니한 자</p>	1개월
<p>다. 계약상의 주요조건을 위반한 자</p>	3개월
<p>라. 영 제52조제1항 단서에 따라 공사이행보증서를 제출하여야 하는 자로서 해당 공사이행보증서 제출의무를 이행하지 아니한 자</p>	1개월
<p>마. 영 제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 사항을 지키지 아니한 자</p>	
<p>1) 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항을 지키지 아니한 자</p>	3개월

2) 하도급관리계획에 관한 사항을 지키지 아니한 자	1개월
17. 영 제76조제1항제2호나목 또는 다목에 해당하는 자	
가. 고의에 의한 경우	6개월
나. 중대한 과실에 의한 경우	3개월
18. 영 제76조제1항제2호라목에 해당하는 자(감독 또는 검사에 있어서 그 직무의 수행을 방해한 자)	3개월
19. 영 제76조제1항제2호마목에 해당하는 자(시공 단계의 건설사업관리 용역계약 시 「건설기술 진흥법 시행령」 제60조 및 계약서 등에 따른 건설사업관리기술자 교체 사유 및 절차에 따르지 아니하고 건설사업관리기술자를 교체한 자)	8개월
20. 영 제76조제1항제3호가목에 해당하는 자	
가. 안전대책을 소홀히 하여 사업장 근로자 외의 공중에게 생명·신체상의 위해를 가한 자	1년
나. 안전대책을 소홀히 하여 사업장 근로자 외의 공중에게 재산상의 위해를 가한 자	6개월
다. 사업장에서 「산업안전보건법」에 따른 안전·보건조치를 소홀히 하여 근로자가 사망하는 재해를 발생시킨 자	
(1) 동시에 사망한 근로자수가 10명 이상	1년 6개월
(2) 동시에 사망한 근로자수가 6명 이상 10명 미만	1년
(3) 동시에 사망한 근로자수가 2명 이상 6명 미만	6개월
21. 영 제76조제1항제3호나목에 해당하는 자(「전자정부법」 제2조제13호에 따른 정보시스템의 구축 및 유지·보수 계약의 이행과정에서 알게 된 정보 중 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 누출될 경우 국가에 피해가 발생할 것으로 판단하여 사전에 누출금지정보로 지정하고 계약서에 명시한 정보를 무단으로 누출한 자)	
가. 정보 누출 횟수가 2회 이상인 경우	3개월
나. 정보 누출 횟수가 1회인 경우	1개월
22. 영 제76조제1항제3호다목에 해당하는 자(「전자정부법」 제2조제10호에 따른 정보통신망 또는 같은 조 제13호에 따른 정보시스템(이하 이 호에서 "정보시스템등"이라 한다)의 구축 및 유지·보수 등 해당 계약의 이행과정에서 정보	2년

<p>시스템등에 허가 없이 접속하거나 무단으로 정보를 수집할 수 있는 비인가 프로그램을 설치하거나 그러한 행위에 악용될 수 있는 정보시스템 등의 약점을 고의로 생성 또는 방치한 자)</p>	
<p>비고</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 위 표에서 "부실벌점"이란 「건설기술진흥법」 제53조제1항 각 호 외의 부분에 따른 벌점을 말한다.</li> <li>2. 위 표에서 "하자비율"이란 하자담보책임기간 중 하자검사결과 하자보수 보증금에 대한 하자발생 누계금액비율을 말한다.</li> <li>3. 위 표에서 "보수비율"이란 물품보증기간 중 계약금액에 대한 보수비용발생 누계금액비율을 말한다.</li> </ol>	

## 2. 부정당업자의 책임이 경미한 경우 과징금 부과기준

과징금 부과사유	과징금 부과율
1. 법 제27조제1항제1호에 해당하는 자 중 부실시공 또는 부실설계·감리를 한 자	
가. 부실별점이 150점 이상인 자	10%
나. 부실별점이 100점 이상 150점 미만인 자	5%
다. 부실별점이 75점 이상 100점 미만인 자	4%
라. 부실별점이 50점 이상 75점 미만인 자	3%
마. 부실별점이 35점 이상 50점 미만인 자	2%
바. 부실별점이 20점 이상 35점 미만인 자	1%
2. 법 제27조제1항제1호에 해당하는 자 중 계약의 이행을 조잡하게 한 자	
가. 공사	
1) 하자비율이 100분의 500 이상인 자	10%
2) 하자비율이 100분의 300 이상 100분의 500 미만인 자	5%
3) 하자비율이 100분의 200 이상 100분의 300 미만인 자	4%
4) 하자비율이 100분의 100 이상 100분의 200 미만인 자	1.5%
나. 물품	
1) 보수비율이 100분의 25 이상인 자	10%
2) 보수비율이 100분의 15 이상 100분의 25 미만인 자	5%
3) 보수비율이 100분의 10 이상 100분의 15 미만인 자	4%
4) 보수비율이 100분의 6 이상 100분의 10 미만인 자	1.5%
3. 법 제27조제1항제1호에 해당하는 자 중 계약 이행을 부당하게 하거나 계약을 이행할 때에 부정한 행위를 한 자	
가. 설계서(물품제조의 경우에는 규격서를 말한다. 이하 같다)와 달리 구조물 내구성 연한의 단축, 안전도의 위해를 가져오는 등 부당한 시공(물품의 경우에는 제조를 말한다. 이하 같다)을 한 자	5%
나. 설계서상의 기준규격보다 낮은 다른 자재를 쓰는 등 부정한 시공을 한 자	3%
다. 가목의 부당한 시공과 나목의 부정한 시공에 대하여 각각 감리업무를 성실하게 수행하지 아니한 자	1.5%

4. 법 제27조제1항제3호에 해당하는 자	
가. 전부 또는 주요부분의 대부분을 1인에게 하도급한 자	5%
나. 전부 또는 주요부분의 대부분을 2인 이상에게 하도급한 자	4%
다. 면허·등록 등 관련 자격이 없는 자에게 하도급한 자	4%
라. 발주기관의 승인 없이 하도급한 자	3%
마. 재하도급금지 규정에 위반하여 하도급한 자	2%
바. 하도급조건을 하도급자에게 불리하게 변경한 자	2%
5. 영 제76조제1항제1호다목에 해당하는 자[입찰참가신청서 또는 입찰참가승낙서를 제출하고도 정당한 이유 없이 해당 회계연도 중 3회 이상 입찰(영 제39조제1항에 따라 지정정보처리장치 또는 각 중앙관서의 장이 지정·고시한 정보처리장치에 의하여 입찰서를 제출하게 한 입찰을 제외한다)에 참가하지 아니한 자]	0.5%
6. 영 제76조제1항제1호마목에 해당하는 자(정당한 이유 없이 영 제42조제1항에 따른 계약이행능력의 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자)	1.5%
7. 영 제76조제1항제1호 바 목에 해당하는 자(영 제42조제4항에 따른 종합 심사 낙찰자 선정과정에서 정당한 이유 없이 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자)	1.5%
8. 영 제76조제1항 제1호 사 목에 해당하는 자(영 제87조에 따라 일괄입찰의 낙찰자를 결정하는 경우에 실시설계적격자로 선정된 후 정당한 이유 없이 기한 내에 실시설계서를 제출하지 아니한 자)	1.5%
9. 영 제76조제1항 제 2호 가 목에 해당하는 자	
가. <b>계약을 체결 또는 이행(하자보수의무의 이행을 포함한다)하지 아니한 자</b>	<b>3%</b>
나. 공동계약에서 정한 구성원 간의 출자비율 또는 분담내용에 따라 시공하지 아니한 자	

1) 시공에 참여하지 아니한 자	1.5%
2) 시공에는 참여하였으나 출자비율 또는 분담내용에 따라 시공하지 아니한 자	0.5%
다. 계약상의 주요조건을 위반한 자	1.5%
라. 영 제52조제1항 단서에 따라 공사이행보증서를 제출하여야 하는 자로서 동 공사이행보증서 제출의무를 이행하지 아니한 자	0.5%
마. 영 제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 사항을 지키지 아니한 자	
1) 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항을 지키지 아니한 자	1.5%
2) 하도급관리계획에 관한 사항을 지키지 아니한 자	0.5%
10. 영 제76조제1항제2호 마 목에 해당하는 자(시공 단계의 건설사업관리 용역계약 시 「건설기술 진흥법 시행령」 제60조 및 계약서 등에 따른 건설사업관리기술자 교체 사유 및 절차에 따르지 아니하고 건설사업관리기술자를 교체한 자)	4%
11. 영 제76조제1항제3호 가 목에 해당하는 자	
가. 안전대책을 소홀히 하여 사업장 근로자 외의 공중에게 생명·신체상의 피해를 가한 자	5%
나. 안전대책을 소홀히 하여 사업장 근로자 외의 공중에게 재산상의 피해를 가한 자	3%
다. 사업장에서 「산업안전보건법」에 따른 안전·보건조치를 소홀히 하여 근로자가 사망하는 재해를 발생시킨 자	
1) 동시에 사망한 근로자수가 10명 이상	7.5%
2) 동시에 사망한 근로자수가 6명 이상 10명 미만	5%
3) 동시에 사망한 근로자수가 2명 이상 6명 미만	3%

### 3. 경쟁입찰이 명백히 성립되지 아니한 경우 과징금 부과 기준

과징금 부과사유	과징금 부과율
1. 법 제27조제1항제1호에 해당하는 자 중 부실시공 또는 부실설계·감리를 한 자	
가. 부실별점이 150점 이상인 자	30%
나. 부실별점이 100점 이상 150점 미만인 자	15%
다. 부실별점이 75점 이상 100점 미만인 자	12%
라. 부실별점이 50점 이상 75점 미만인 자	9%
마. 부실별점이 35점 이상 50점 미만인 자	6%
바. 부실별점이 20점 이상 35점 미만인 자	3%
2. 법 제27조제1항제1호에 해당하는 자 중 계약의 이행을 조잡하게 한 자	
가. 공사	
1) 하자비율이 100분의 500 이상인 자	30%
2) 하자비율이 100분의 300 이상 100분의 500 미만인 자	15%
3) 하자비율이 100분의 200 이상 100분의 300 미만인 자	12%
4) 하자비율이 100분의 100 이상 100분의 200 미만인 자	4.5%
나. 물품	
1) 보수비율이 100분의 25 이상인 자	30%
2) 보수비율이 100분의 15 이상 100분의 25 미만인 자	15%
3) 보수비율이 100분의 10 이상 100분의 15 미만인 자	12%
4) 보수비율이 100분의 6 이상 100분의 10 미만인 자	4.5%
3. 법 제27조제1항제1호에 해당하는 자 중 계약 이행을 부당하게 하거나 계약을 이행할 때에 부정한 행위를 한 자	
가. 설계서(물품제조의 경우에는 규격서를 말한다. 이하 같다)와 달리 구조물 내구성 연한의 단축, 안전도의 위해를 가져오는 등 부당한 시공(물품의 경우에는 제조를 말한다. 이하 같다)을 한 자	15%
나. 설계서상의 기준규격보다 낮은 다른 자재를 쓰는 등 부정한 시공을 한 자	9%
다. 가목의 부당한 시공 또는 나목의 부정한 시공에 대하여 감리업무를 성실하게 수행하지 아니한 자	4.5%
4. 법 제27조제1항제2호에 해당하는 자	
가. 담합을 주도하여 낙찰을 받은 자	30%
나. 담합을 주도한 자	15%
다. 입찰자 또는 계약상대자 간에 서로 상의하여 미리 입찰가격, 수주 물량 또는 계약의 내용 등을 협정하거나 특정인의 낙찰 또는	9%

납품대상자 선정을 위하여 답합한 자	
5. 법 제27조제1항제3호에 해당하는 자	
가. 전부 또는 주요부분의 대부분을 1명에게 하도급한 자	15%
나. 전부 또는 주요부분의 대부분을 2명 이상에게 하도급한 자	12%
다. 면허·등록 등 관련 자격이 없는 자에게 하도급한 자	12%
라. 발주기관의 승인 없이 하도급한 자	9%
마. 재하도급금지 규정에 위반하여 하도급한 자	6%
바. 하도급조건을 하도급자에게 불리하게 변경한 자	6%
6. 법 제27조제1항제4호에 해당하는 자(사기, 그 밖의 부정한 행위로 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행 과정에서 국가에 손해를 끼친 자)	
가. 국가에 10억원 이상의 손해를 끼친 자	30%
나. 국가에 10억원 미만의 손해를 끼친 자	15%
7. 법 제27조제1항제5호 또는 제6호에 따라 공정거래위원회 또는 중소기업청장으로부터 입찰참가자격제한 요청이 있는 자	해당 각 호의 기준에 의함
가. 이 제한기준에서 정한 사유로 입찰참가자격제한 요청이 있는 자	
나. 이 제한기준에 해당하는 사항이 없는 경우로서 입찰참가자격제한 요청이 있는 자	9%
8. 법 제27조제1항제7호에 해당하는 자	
가. 2억원 이상의 뇌물을 준 자	30%
나. 1억원 이상 2억원 미만의 뇌물을 준 자	15%
다. 1천만원 이상 1억원 미만의 뇌물을 준 자	9%
라. 1천만원 미만의 뇌물을 준 자	4.5%
9. 영 제76조제1항제1호가목에 해당하는 자	
가. 입찰에 관한 서류(제15조제2항에 따른 입찰참가자격 등록에 관한 서류를 포함한다)를 위조·변조하거나 부정하게 행사한 자 또는 허위서류를 제출하여 낙찰을 받은 자	15%
나. 입찰 또는 계약에 관한 서류(제15조제2항에 따른 입찰참가자격 등록에 관한 서류를 포함한다)를 위조·변조하거나 부정하게 행사한 자 또는 허위서류를 제출한 자	9%
10. 영 제76조제1항제1호나목에 해당하는 자(고의로 무효의 입찰을 한 자)	9%
11. 영 제76조제1항제1호다목에 해당하는 자[입찰참가신청서 또는 입찰참가승낙서를 제출하고도 정당한 이유 없이 해당 회계연도 중 3회 이상 입찰(영 제39조제1항에 따라 지정정보처리장치 또는 각 중앙관서의 장이 지정·고시한 정보처리장치에 의하여 입찰서를 제출하게 한 입찰을 제외한다)에 참가하지 아니한 자]	1.5%
12. 영 제76조제1항제1호라목에 해당하는 자(입찰참가를 방해하거나	4.5%

낙찰자의 계약체결 또는 그 이행을 방해한 자)	
13. 영 제76조제1항제1호마목에 해당하는 자(정당한 이유 없이 영 제42조제1항에 따른 계약이행능력의 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자)	4.5%
14. 영 제76조제1항제1호바목에 해당하는 자(영 제42조제4항에 따른 종합 심사 낙찰자 선정과정에서 정당한 이유 없이 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자)	4.5%
15. 영 제76조제1항제1호사목에 해당하는 자(영 제87조에 따라 일괄 입찰의 낙찰자를 결정하는 경우에 실시설계적격자로 선정된 후 정당한 이유 없이 기한 내에 실시설계서를 제출하지 아니한 자)	4.5%
16. 영 제76조제1항제2호가목에 해당하는 자	
가. 계약을 체결 또는 이행(하자보수의무의 이행을 포함한다)하지 아니한 자	9%
나. 공동계약에서 정한 구성원 간의 출자비율 또는 분담내용에 따라 시공하지 아니한 자	
1) 시공에 참여하지 아니한 자	4.5%
2) 시공에는 참여하였으나 출자비율 또는 분담내용에 따라 시공하지 아니한 자	1.5%
다. 계약상의 주요조건을 위반한 자	
라. 영 제52조제1항 단서에 따라 공사이행보증서를 제출하여야 하는 자로서 해당 공사이행보증서 제출의무를 이행하지 아니한 자	4.5%
1.5%	
마. 영 제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 사항을 지키지 아니한 자	
1) 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항을 지키지 아니한 자	4.5%
2) 하도급관리계획에 관한 사항을 지키지 아니한	1.5%
17. 영 제76조제1항제2호나목 또는 다목에 해당하는 자	
가. 고의에 의한 경우	9%
나. 중대한 과실에 의한 경우	9%
18. 영 제76조제1항제2호라목에 해당하는 자(감독 또는 검사에 있어서 그 직무의 수행을 방해한 자)	4.5%
19. 영 제76조제1항제2호마목에 해당하는 자(시공 단계의 건설사업 관리 용역계약 시 「건설기술 진흥법 시행령」 제60조 및 계약서 등에 따른 건설사업관리기술자 교체 사유 및 절차에 따르지 아니	12%

하고 건설사업관리기술자를 교체한 자)	
20. 영 제76조제1항제3호가목에 해당하는 자	
가. 안전대책을 소홀히 하여 사업장 근로자 외의 공중에게 생명·신체상의 위해를 가한 자	15%
나. 안전대책을 소홀히 하여 사업장 근로자 외의 공중에게 재산상의 위해를 가한 자	9%
다. 사업장에서 「산업안전보건법」에 따른 안전·보건조치를 소홀히 하여 근로자가 사망하는 재해를 발생시킨 자	
(1) 동시에 사망한 근로자수가 10명 이상	22.5
(2) 동시에 사망한 근로자수가 6명 이상 10명 미만	15%
(3) 동시에 사망한 근로자수가 2명 이상 6명 미만	9%
21. 영 제76조제1항제3호나목에 해당하는 자(「전자정부법」 제2조제13호에 따른 정보시스템의 구축 및 유지·보수 계약의 이행과정에서 알게 된 정보 중 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 누출될 경우 국가에 피해가 발생할 것으로 판단하여 사전에 누출금지정보로 지정하고 계약서에 명시한 정보를 무단으로 누출한 자)	
가. 정보 누출 횟수가 2회 이상인 경우	4.5%
나. 정보 누출 횟수가 1회인 경우	1.5%
22. 영 제76조제1항제3호다목에 해당하는 자(「전자정부법」 제2조제10호에 따른 정보통신망 또는 같은 조 제13호에 따른 정보시스템(이하 이 호에서 "정보시스템등"이라 한다)의 구축 및 유지·보수 등 해당 계약의 이행과정에서 정보시스템등에 허가 없이 접속하거나 무단으로 정보를 수집할 수 있는 비인가 프로그램을 설치하거나 그러한 행위에 악용될 수 있는 정보시스템 등의 약점을 고의로 생성 또는 방치한 자)	30%

#### 4. 청렴서약 위반자의 입찰참가자격 제한 세부기준

입찰참가자격 제한 사유	제재 기간
1. 영 제70조제1항제1호에 해당하는 경우 가. 10억원 이상의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우 나. 5억원 이상 10억원 미만의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우 다. 2억원 이상 5억원 미만의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우 라. 1억원 이상 2억원 미만의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우 마. 1천만원 이상 1억원 미만의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우 바. 1천만원 미만의 금품·향응 등을 제공하거나 약속한 경우	5년 3년 2년 18개월 1년 6개월
2. 영 제70조제1항제2호에 해당하는 경우 가. 1급 비밀로 지정되거나 이와 상응하는 특정정보의 제공을 요구하거나 받은 사실이 있는 경우 나. 장기간 지속적으로 2급 또는 3급으로 지정된 비밀의 제공을 요구하거나 받은 사실이 있는 경우 다. 나목에 해당하는 경우를 제외하고 2급 또는 3급 비밀 또는 대외비로 지정되거나 이와 상응하는 특정정보의 제공을 요구하거나 받은 사실이 있는 경우 라. 비밀 또는 대외비로 지정되지 않은 특정정보의 제공을 요구하거나 받은 사실이 있는 경우	5년 5년 2년 1년
3. 영 제70조제1항제3호에 해당하는 경우 가. 무기체계와 관련된 중요한 특정정보를 제3자에게 제공하거나 누설한 경우 나. 가목에 해당하는 경우를 제외하고 특정정보를 제3자에게 제공하거나 누설한 경우	3년 2년
4. 영 제70조제1항제4호에 해당하는 경우 가. 수급인으로부터 금품·향응을 수수하거나 부당 또는 불공정행위를 하여 계약이행을 부실하게 한 경우 나. 수급인으로부터 금품·향응을 수수하거나 부당 또는 불공정행위를 한 경우	1년 6개월

## 참 고 문 헌

- 국가계약법, 방위사업법, 군수품조달관리규정, 공정거래법 등 관련 법규  
기재부, 계약예규 「정부 입찰·계약 집행기준」, 계약예규 「적격심사기준」  
방위사업청, 훈령 제441호 (2018. 7. 3. 개정) 계약심의회 운영규정  
방위사업청, 예규 제516호(2019.6.12. 개정), 무기체계 제안서 평가업무지침  
방위사업청, 적격심사기준(8종)  
방위사업청, 2019년 방위사업 통계연보(2019. 6. 10.)  
방위사업청, 보도자료 “부정당업자 입찰 참여시 제재 절반수준 완화”, 2019. 7.  
방위사업청, 보도자료 “방산원가구조 개선으로 방위산업 재도약한다“, 2019. 7.  
한국방위산업진흥회, 방산업체 경영분석 조사(2018)  
한국방위산업진흥회 홈페이지, 2018 방위산업분석 자료(2019. 2. 27 현재)  
조달청, 2017년 조달청 조달연보, 2018.  
조달청, 미국의 부정당업자 제재 제도, 뉴욕구매관, 2007.  
조달청, 캐나다의 부정당업자제재 제도, 시카고구매관, 2007  
김대근외, 과거실적을 계약업체 선정 평가요소로 반영하는 연구, 2012. 12.  
  
위겸복외, 방위력 증강 프로세스 개선 연구, 한국군사문제연구원, 2012. 12.  
두성규, 현행 부정당업자제재제도의 문제점 및 개선방안, 건설이슈포커스,  
한국건설산업연구원, 2013.  
이대연, 부정당업자제재 제도 개선방안, 방위사업청  
한국법제연구원, 과징금부과제도 개선방안 연구, 농림수산식품부, 2011. 9.  
조인형, 무기체계 연구개발사업에 대한 계약사후관리 개선방안 연구, 2018. 8.  
한국방위산업진흥회  
허현, 부정당업자의 입찰참가자격제한에 관한 법적 문제, 2014.  
한국방위산업진흥회, 방산업체에 대한 부정당업자 제재 처분에 따른 불이익

개선 방안, 2018. 11.

송명수, 부정당업자 제재의 실효성 강화를 위한 법제 연구, 2016. 9.

한국조달연구원, 부정당제재제도 실효성강화 방안 연구, 2016. 10, 조달청,  
방사청, 부정당업자 제재 제도 개선방안 연구

조달청, 부정당업자 제재 실효성 강화 방안 연구, 2016. 10.

한신솔루션, 부정당업자 제재의 실효성 강화를 위한 제도 개선 방안 연구,  
방위사업청, 2017.11

공정위, 경쟁법 위반행위에 대한 과징금 제도의 비교법적 연구, 2018. 12)

농수산식품부, 과징금 부과제도 개선방안 연구, 2011. 9)

한국방위산업진흥회, 방위산업발전법 제정안 연구, 2016. 11.

방위사업청, 지체상금 제도 개선방안에 대한 연구, 2018.12

국회 기획재정위원회 수석전문위원, 법률개정안 검토보고서, 2012. 9.