

2008KIP연2-04 최종보고서

국가정책사업에 대한 계약이행 관리방안 연구

: 지체상금제도의 합리적 개선방안 탐색

2008. 10.



제 출 문

방위사업청장 귀하

본 보고서를 “국가정책사업에 대한 계약이행 관리방안 연구 : 지체상금 제도의 합리적 개선방안 탐색”의 최종보고서로 제출합니다.

2008. 10

한 국 조 달 연 구 원

원 장 김 진 원

연구책임자 김정포 연구 위원

연구참여진 김대식 책임연구원

이미정 책임연구원

목 차

| | |
|----------------------------------|----|
| 1. 서론 : 연구목적 및 방법 | 1 |
| 1. 연구배경 및 연구목적 | 2 |
| 1) 연구배경 | 2 |
| 2) 연구목적 | 3 |
| 2. 연구범위 및 수행방향 | 5 |
| 3. 연구 방법 | 8 |
| 4. 연구 내용 | 9 |
| 2. 국가정책사업의 방위사업 적용에 대한 고찰 | 11 |
| 1. 방위사업에 관한 고찰 | 12 |
| 1) 방위사업의 정의 | 12 |
| 2) 방위사업의 특성 | 13 |
| (1) 국가주요사업 | 13 |
| (2) 단일구매자인 정부와 소수의 공급자 | 13 |
| (3) 장기간의 사업기간과 막대한 연구 개발비 투자의 소요 | 14 |
| (4) 가격보다는 품질 등 성능이 중요 | 14 |
| (5) 고도의 보안이 요구되는 사업 | 15 |
| (6) 일반사업과 다른 계약상의 특성 | 15 |
| 3) 우리나라 방위사업 관련 현황 | 19 |
| 2. 국가정책사업에 관한 고찰 | 21 |
| 1) 국가정책사업에 대한 일반론 | 21 |
| (1) 국가정책사업의 범위 | 21 |
| (2) 국가정책사업 추진과정 개요 | 21 |
| (3) 국가정책사업의 특성 | 22 |
| 2) 국가정책사업의 법적 정의기준 고찰 | 24 |
| 3. 국가정책사업의 방위사업 적용에 따른 논의 및 검토 | 28 |
| 1) 국가정책사업의 방위사업 적용 필요성 및 기대효과 | 28 |
| 2) 국가정책사업의 방위사업 적용기준 검토 | 29 |
| (1) 국가정책사업 판단주체 | 30 |

| | |
|--|-----------|
| (2) 국가정책사업 판단시기 ----- | 32 |
| (3) 국가정책사업 판단기준 ----- | 33 |
| (4) 국가정책사업의 방위사업 적용에 관한 "기본규정(안)" 정리 ----- | 40 |
| 3. 방위사업 관련 지체상금제도에 대한 고찰 ----- | 43 |
| 1. 지체상금에 대한 법적 고찰 ----- | 44 |
| 1) 지체상금의 개념 및 법적 근거 ----- | 44 |
| 2) 방위사업의 지체상금 부과 및 면제 사유 ----- | 47 |
| 3) 지체상금의 법적 성격 ----- | 47 |
| 4) 지체상금과 관련된 국내 판례 분석 ----- | 48 |
| 5) 최근 방산물자계약 지체상금 부과현황 및 처리 사례분석 ----- | 51 |
| 6) 지체상금 부과한도 관련사항 분석 ----- | 54 |
| (1) 국내와 해외국의 지체상금 부과한도 기준 비교분석 ----- | 54 |
| (2) 현행 정부조달계약에 있어 국내조달과 국외조달의 지체상금 부과한도 비교분석 ----- | 56 |
| 7) 방산계약 지체상금 관련 법적고찰에서의 시사점 ----- | 58 |
| 2. 지체상금 관련 방위사업체 인터뷰 및 설문조사 결과 정리 ----- | 61 |
| 1) 방위사업체 인터뷰 결과 요약 ----- | 61 |
| (1) 방위사업체 인터뷰 일반사항 ----- | 61 |
| (2) 세부 심층인터뷰 내용정리 요약 ----- | 63 |
| 2) 방위사업체 설문조사 결과 요약 ----- | 64 |
| (1) 설문조사 방법론 및 설문응답 방위사업체의 지체상금 관련 일반 현황 ----- | 64 |
| (2) 방위사업체 설문조사 내용 ----- | 67 |
| 4. 방위사업에서 기성인정 가능성에 대한 고찰 ----- | 75 |
| 1. 기성인정에 관한 일반론 ----- | 76 |
| 1) 기성인정에 대한 정의 및 관련 규정 ----- | 76 |
| 2) 기성지급 및 산정방식 ----- | 77 |
| 2. 기성인정과 지체상금과의 관계 검토 ----- | 79 |
| 3. 방위사업 장기계속계약제도의 연차별 기성처리 방안 ----- | 80 |
| 1) 장기계속계약제도의 개념 ----- | 80 |
| 2) 장기계속계약에서의 기성지급의 인정관련 법규정 ----- | 81 |
| 3) 장기계속계약의 장단점과 방위사업에서의 장기계속계약 특성 검토 ----- | 82 |

| | |
|--|------------|
| 4) 방위사업 장기계속계약의 기성인정제도 도입 필요성 | 82 |
| 5) 방위사업상 장기계속계약의 기성인정제도 도입시 검토사항 | 83 |
| 5. 지체상금 관련 국내외 사례분석 | 87 |
| 1. 지체상금제도 관련 국내 사례분석 | 88 |
| 1) 국내 공공부문의 지체상금 관련 사례분석 | 88 |
| 2) 국내 민간부문의 지체상금 관련 사례분석 | 91 |
| (1) 국내 일반 민간기업의 지체상금 관련 해외계약 사례분석 | 91 |
| (2) 국내 방위사업체의 지체상금 관련 해외계약 사례분석 | 92 |
| (3) 최종납기 유예기간(Grace Period) 설정 해외계약 사례분석 | 94 |
| 2. 지체상금제도 관련 해외 사례분석 | 95 |
| 1) 미국의 지체상금 관련 제도 및 사례분석 | 95 |
| (1) 미국 민간부문의 지체상금 관련 사례분석 | 95 |
| (2) 미국 GSA와 FIDIC 표준계약서상 지체상금 관련 제도 및 사례분석 | 96 |
| (3) 미국 공공계약에 활용되는 사전분쟁심의위원회 사례분석 | 99 |
| 2) 영국의 공공계약 지체상금 관련 제도 및 사례분석 | 102 |
| 3) 캐나다의 공공계약 지체상금 관련 제도 및 사례분석 | 104 |
| 4) 해외 방위사업 관련 지체상금 관련 제도 및 사례분석 | 105 |
| 6. 결론 : 방위사업 지체상금제도 관련 정책 제언 | 107 |
| 1. 현행 제도하에서의 지체상금 관련 문제발생 원인분석 | 108 |
| 1) 방위사업 특성을 고려한 계약관련규정의 미비 | 108 |
| 2) 계약종료 이전단계에서의 계약지체 문제해결방안 부재 | 109 |
| 2. 방위사업 관련 지체상금제도 개선 방안 | 112 |
| 1) 최종납기 유예기간(Grace Period)의 적용 | 112 |
| 2) 사전분쟁심의위원회(DRB)의 운영 | 113 |
| 3) 계약이행촉진을 장려할 수 있는 다양한 인센티브 제도 도입 | 115 |
| 4) 현행 지체상금제도의 수정 및 보완 | 117 |
| 3. 방위사업체의 도덕적 해이방지 방안 | 120 |
| 1) 부정당업자 제재제도의 실효성 제고 및 강화 | 120 |
| 2) 사전분쟁심의위원회 활동에 대한 업체참여의 적극적 유도 | 121 |
| 3) 방위사업계약에 대한 계약이행실적평가관리 시스템의 도입 | 121 |

| | |
|--|-----|
| 참고문헌 | 124 |
| [부록1] 사전분쟁심의회(DRB) 시행규정 예시 | 126 |
| [부록2] 사전분쟁심의회(DRB) 합의서 예시 | 132 |
| [부록3] 계약일반조건[회계예규]상의 「국가정책사업」 적용에 관한 규정(안) | 141 |

표 차례

| | |
|--|-----|
| [표1] 방위사업과 일반사업의 비교 요약----- | 18 |
| [표2] 2006년~2020년 국방비 총소요 추정액----- | 20 |
| [표3] 선진국 대비 국방연구개발 기술수준----- | 20 |
| [표4] 시대별 주요 국책사업 현황----- | 25 |
| [표5] 지체상금 근거 법령----- | 45 |
| [표6] 지체상금율(국가계약법 시행규칙 제75조)----- | 46 |
| [표7] 지체상금 관련 계약일반조건 또는 계약특수조건----- | 46 |
| [표8] 지체상금 관련 판례분석(1988~2005)----- | 49 |
| [표9] 최근 5년(2003년~2007년) 간 지체상금 부과현황 중 계약금액 10%이상 부과현황----- | 51 |
| [표10] 최근 국내 방산물자계약 관련 방위사업청 지체상금 부과/면제 처리 사례----- | 51 |
| [표11] 해외 방산물자계약 관련 방위사업청 지체상금 사례----- | 52 |
| [표12] 최근 방산물자계약 지체상금 관련 주요 분쟁 사례(2003~2007)----- | 52 |
| [표13] 국내 및 해외조달계약에서의 지체상금제도 비교----- | 56 |
| [표14] 방위사업규정 제482조----- | 57 |
| [표15] 방산계약의 종류와 지체 가능성의 관계----- | 58 |
| [표16] 국내 방위사업체 방산부문 수익성 지표----- | 60 |
| [표17] 방산물자 지체상금 제도전반 및 기성인정 가능성 관련 설문조사 내용----- | 65 |
| [표18] 현행 지체상금 계상방식에 따른 계약이행보증금 수준 도달 지체예상일수----- | 66 |
| [표19] 현행 지체상금 부과제도에 불만족하는 이유----- | 69 |
| [표20] 해외공사 공기단축에 따른 인센티브 및 지체상금의 비교----- | 117 |

그림 차례

| | |
|---|-----|
| [그림1] 연구범위 및 방법----- | 5 |
| [그림2] 현행 지체상금 부과제도 전반에 대한 인식정도----- | 67 |
| [그림3] 현행 지체상금 부과제도 전반에 대한 만족정도----- | 68 |
| [그림4] 현행 지체상금 부과율의 적정성 정도----- | 68 |
| [그림5] 지체상금 발생원인----- | 69 |
| [그림6] 현행 지체상금 분쟁해결과정상의 문제점 인식----- | 70 |
| [그림7] 지체상금 납부율과 지체상금제도 만족도의 관계----- | 71 |
| [그림8] 지체상금 납부율과 분쟁해결과정의 문제인식 여부 관계----- | 71 |
| [그림9] 방위사업에서 분할납기 인정 타당성----- | 72 |
| [그림10] 방위사업에서 분할납기 인정이 계약관리제도 개선에 도움을 미치는 정도----- | 72 |
| [그림11] 방위사업의 분할납기 관리를 위한 합리적인 방안----- | 73 |
| [그림12] 계약대상업체 관리를 위한 미국 PPIRS 시스템----- | 122 |

연구 요약문

I. 서론

□ 연구 필요성

- 방위사업 중 특히 방산물자 관련계약은 장기간에 걸쳐 막대한 예산이 투입되는 중요 국가정책 사업의 하나로, 연구개발과 양산이 병행되는 사업이 많아 사업 성공률이 다른 사업에 비해 상대적으로 낮아짐으로 인하여 성공적인 사업목표달성을 위하여 사업수행기간의 연장이 필요한 경우가 다수 발생됨에 따라 장기적 관점에서 지체상금 문제를 보다 효과적으로 관리할 수 있는 개선된 관리방안의 수립이 필요함

□ 연구목적 및 방법

- 방위사업의 계약이행 관리방안 중 계약지체에 따른 지체상금 부과제도가 현실적으로 일부분 과도하게 적용되고 있다는 지적사항을 합리적으로 개선시킬 수 있는 방안도출이 연구의 목적임
- 연구목적의 달성을 위하여 지체상금제도 관련 연구문헌고찰, 조달청 등 국가기관의 지체상금 처리실태조사, 미국 등 해외국의 지체상금 처리실태조사, 방위사업체 설문조사 및 인터뷰, 방위사업청 실무진 인터뷰 등의 연구방법 적용

II. 국가정책사업의 방위사업 적용

- 국가의 대내외적 자주성을 확보하기 위해 추진되는 방위사업은 대개 수년에서 수십년에 걸쳐 대규모의 국가예산이 투입되는 중요한 국가사업의 하나로 민간부문의 참여가 현실적으로 불가능하며, 상대적으로 단기간에 걸쳐 수행되는 다른 일반 정부사업과는 달리 효율적인 최종목표 달성을 위해 장기간에 걸쳐 일관적이고 치밀한 목표 및 이행성과관리가 필요하고, 최종적인 사업 실패시 발생하는 피해가 국민 전체에게 미치게 되는 등 국가정책사업적 성격을 지니는 부문이라 할 수 있을 것이므로 방위사업에 대한 국가정책사업 적용기준의 수립이 필요

- 방위사업의 국가정책사업 지정에 따른 기대효과로는 ①기본적으로 장기간에 걸친 일관적이고 치밀한 목표관리 및 이행성과관리가 시행되어 일반사업에 비해 효율적인 예산집행에 따른 성공적인 사업종결 가능성이 높아질 것을 예상할 수 있으며, ②부수적으로 사업종료 이전단계에서 사업수행상의 문제점이 발견될시 계약기간 연장 등 계약관리대안을 일반 정책사업에 비해 보다 용이하게 적용할 수 있어 최종적인 사업실패 가능성을 현저히 줄임과 동시에 사업실패에 따른 추가적이고 불필요한 행정비용 소요를 줄일 수 있을 것이라는 점임

□ 국가정책사업의 방위사업 적용을 위한 기본규정(안) 수립

① 국가정책사업 정의 및 판단기준(안)

- 국가정책사업의 정의 : 방위사업상 국가정책사업의 선정은 군전력 개선을 목적으로 한 방위력 개선사업과 경상비 사업 중 방산물자를 연구·개발 또는 연구·개발·양산을 수행하는 사업이며, 최종적인 사업중단 또는 실패의 경우 피해가 전반적인 국방력 감소로 이어질 가능성이 있는 사업으로서, 다음 각 호의 1에 해당하는 사업을 기준으로 검토하여야 한다.

1. 사업계획수립 또는 예산편성 단계에서 계약기간(사업수행기간)이 최소 1년 이상, 총 계약금액(사업금액)이 최소 500억원 이상 소요됨이 예측되는 사업*
2. 2개 이상의 국가기관(정부출연 연구기관 및 전문연구기관 포함)이 참여하여 추진하는 사업
3. 기타 해당사업의 통합사업관리팀의 요청에 의해 방위사업추진위원회(분과위)의 심의를 거쳐 선정된 사업

② 국가정책사업의 방위사업 적용을 위한 지정요청과 판단주체 및 판단시기(안)

1. (판단시기) 방위사업의 국가정책사업 판단 및 지정은 기본적으로 해당 사업의 사업계획수립단계에서 이루어져야 하며, 필요할 경우에는 예산편성 및 확정단계에서 최종적으로 이루어지도록 하여야 한다
2. (지정요청 및 판단주체) 방위사업의 국가정책사업 지정요청은 해당 사업의 통합사업관리팀에서 수행하며, 판단주체는 방위사업추진위원회(분과위)가 방위사업추진기본전략(안) 심의시 전항의 기준을 고려하여 선정한다

III. 방위사업 관련 지체상금제도

□ 지체상금의 법적성격

- 지체상금은 ①손해배상의 예정적 성격과 ②위약벌적 성격으로 나눌 수 있음
- 지체상금 부과와 관련된 대법원 판례나 해외사례(GSA, DoD, OGC, PWGSC, FIDIC 등)를 살펴보면, 지체상금은 손해배상의 예정으로 해석하고 있는 것이 일반적인 경향으로 지체상금이 위약벌적 성격을 가질 만큼 과도하게 부과되는 것을 원칙적으로 금지하고 있음

□ 국가계약에 있어서의 지체상금 부과규정

- 현행 정부계약법규상에는 명시적으로 지체상금 부과의 한도규정이 없기 때문에 정부조달계약의 경우 계약보증금이나 계약금액에 관계없이 지체일수에 따라 무한정 부과되어 손해배상의 예정 보다는 위약벌적 성격을 가지는 것으로 보아 법정소송 시 대부분 국가패소로 결론지어짐
- 또한 해외(국외)조달의 경우에는 총 계약금액의 10% 이내에서 지체상금을 적용하도록 규정하고 있어 국내조달상황과 형평성 문제가 발생되고 있음

*) 최초 연구·개발사업의 경우 이후 양산사업(예상)까지 모두 포함한 총 계약금액(사업금액)으로 산정

□ 방위사업 지체상금 관련 설문 및 인터뷰 결과 정리

① 지체상금제도 전반 주요내용

| | |
|-------------|--|
| 주요내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 지체상금 제도 전반에 관해서는 비교적 인지도가 높음 ○ 현행 지체상금 제도 전반에 대해 대체로 불만정도가 낮음 ○ 지체상금에 대한 상한선이 정해져 있지 않음이 가장 중요한 문제로 인식 ○ 지체상금 발생의 주요원인으로 설계변경, 수입품 납품지연, 협력업체 납품지연을 꼽음 |
|-------------|--|

② 지체상금제도 분쟁해결 전반 주요내용

| | |
|-------------|--|
| 주요내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 지체상금 발생시 분쟁해결방식은 행정기관에 면제원 제출 이후 불복할 경우 법정소송 ○ 지체상금 관련 분쟁해결에 따른 문제점으로 면제원 제출과 법정 소송 이외에 양자간의 분쟁해결을 위한 적절한 협의(논의)절차가 부족하다는 것과 지체상금 발생 이전, 즉 계약이행과정중에 지체가 예상되더라도 이를 협의(논의)할 제도(체계)가 없다는 점 |
|-------------|--|

③ 기성인정에 대한 주요내용

| | |
|-------------|---|
| 주요내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 방위사업의 경우에도 분할납기(기성인정)를 적용하는 것이 타당하며, 분할납기 적용이 지체상금 제도 등 계약제도관리 개선에 일정수준 이상의 도움을 줄 것임 ○ 방위사업에 분할납기 적용의 장애요인으로 분할납기에 대한 명확한 판단근거와 심사방법 마련필요 ○ 분할납기 관리를 위한 효율적인 방법으로 계약이행진도와 지출증빙을 꼽음 ○ 기성인정 부분에 대한 채권 확보 등 관리 필요성에 대해서는 계약이행보증금 납부 등 채권확보가 이미 되어 있으므로 불필요함 |
|-------------|---|

④ 해외계약에 대한 주요내용

| | |
|-------------|--|
| 주요내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 일반적으로 지체상금 부과 상한선이 정해져 있으며, 상한수준은 총 계약금액의 평균 10~20% ○ 지체상금 부과율은 계약품목마다 조금씩은 틀리나, 대체적으로 국내계약과 비슷 |
|-------------|--|

□ 현행 방위사업 지체상금제도에 대한 연구분석결과와 시사점

- ① 다수의 방산관련계약중 군사용 무기를 공급하는 무기체계공급계약과 군사용 소프트웨어 개발 등의 군사정보화사업계약에서 현재 양산하고 있지 않는 물품이나 서비스를 연구·개발을 통해 제공하는 계약들은, 일부 계약업자 이외에 대체수급이 대단히 어렵고 특히 계약 성립 및 계약 이행 시점에서의 과학기술 수준을 기준으로 이행지체발생이 쉽게 예상되는 위험이 높음

방산계약의 종류와 지체 가능성의 관계

| 방산계약의 종류 | 무기체계공급계약 | 군용소비재공급계약 | 군사정보화사업계약 |
|----------|----------|-----------|-----------|
| 구매계약 | ● | ○ | ● |
| 연구개발계약 | ● | ● | ● |

주 : ● 지체가능성 높음, ● 지체가능성 보통, ○ 지체가능성 낮음

- 이러한 계약은 사업이 진행되어가면서 발주처의 요구사항이 발전·구체화되는 경향이 있어 사업으로 달성하려는 계약목적물이 사업수행 도중 조정되는 경우가 빈번하며, 다른 공급자로의 대체 또한 용이하지 않아 실제 계약의 해제 또는 해지는 거의 발생하지 않으면서 지체상금 문제화되는 경향이 뚜렷하므로, 이러한 개발위험이 상존하고 있는 연구개발 및 군사 정보화사업계약의 경우 합리적인 범위에서 지체상금의 부담을 제한(상한선 규정마련)하거나 계약기간의 사전연장 가능성을 확보(예를 들어 Grace Period 설정)하는 것이 계약이행의 내실화와 더불어 안보역량을 제고시키는 연구·개발의 활성화와 관련 산업의 보호를 위해 필요할 것으로 판단됨
- ② 또한 일반 민간기업의 매출액 영업이익률은 통상 4~7%정도로 인식되는 것이 일반적이며, 방위사업의 경우에도 2002년~2006년의 기간 동안 매출액 영업이익률은 평균 3.9%, 매출액 경상이익률은 평균 1.9%, 순이익률 평균 1.7% 정도로 나타나, 이러한 이익률을 심각한 수준 이상으로 초과하는 지체상금의 부과는 손해예정액의 배상이라기보다는 위약별적인 성격이 강하게 내포된다고 볼 수 있을 것임

IV. 방위사업 기성인정 가능성

□ 방위사업계약(장기계속계약)의 기성인정제도 도입 필요성은 다음과 같음

- ① 현재에는 선금으로 예산의 70% 범위 이내에서 기사용분 및 90일 예정금액까지만 지급 가능하고 나머지 30%에 해당하는 부분에서는 사고이월이 발생되기 때문에, 기성인정제도를 방위사업에 도입하면 효율적인 예산집행과 예산관리에 일정부분 기여할 수 있을 것임
- ② 현행 규정하에서는 납품 이전에는 기성 등에 의한 이행대가에 따른 연차별 계약금액이 확정되지 않기 때문에, 특히 대규모 방위력 개선사업 등 연구·개발사업에서 총 계약금액 기준으로 지체상금이 산정되어 자칫 과도하게 부과될 수 있는 지체상금제도를 합리적으로 개선할 수 있을 것임

□ 방위사업 기성인정제도의 도입을 위하여 다음의 사항에 대한 검토가 필요함

- ① 기성인정 대상품목의 결정과 기성을 확정이 필요하며, 이는 계약목적물에 대한 깊이 있는 이해를 바탕으로 하여야만 정확한 판단이 내려질 것이므로 특정 계약에 따른 기성인정의 타당성 여부와 계약이행진도를 가장 합리적으로 판단할 수 있는 담당 사업관리부서(IPT)의 대상품목 결정에 대한 적극적인 의견제시와 기성을 산정을 위한 표준화된 기준마련 등 업무 수행이 필요
- ② 현재의 방산 착·중도금 지급 및 정산문제와 관련하여 기성인정시 제출해야 하는 서류를 간소화할 필요성이 있는데, 이는 착·중도금 지급 및 정산작업에 더하여 기성인정을 위한 행정작업이 추가될 경우 업체가 대가지급을 받기 위해 수행해야 하는 서류작업 및 검사와 신청 작업 등

이 대폭적으로 증가할 수 있어 해당 업체에 부담이 될 수도 있음

V. 지체상금 관련 국내외 사례분석

□ 국내 사례분석 결과정리

- ① 방위사업청, 조달청 등 대부분은 국가계약법령에 따라 지체상금부과에 대한 상한선 없이 체도를 시행하나, 해외(국외)조달은 총계약금액의 10% 수준에서 지체상금 상한선 규정을 마련하여 국내계약과의 형평성 문제발생 여지가 높음
- ② 국가계약법 시행령 제74조제1항과 관련하여 계약 목적물의 성질상 분할을 객관적으로 담보하기 어려운 경우라 하더라도 수요기관의 요청이 있을시에는 기성을 인정하는 계약을 체결하며, 실제사례로 해양경찰청의 경비정 구매계약 경우와 KTX용 고속열차 구매계약을 들 수 있음
- ③ 공공부문 및 민간부문 모두 해외업체와의 계약에서 대부분 지체상금에 대한 상한선 규정을 적용하며, 연구개발 등이 사업에 포함될 경우 최종납기 유예기간(Grace Period) 적용 등의 제도 시행을 통하여 지체상금 발생에 따른 불필요한 비용발생을 최소화하기 위해 노력함

□ 해외 사례분석 결과정리

- ① 미국 GSA, 영국 OGC 등 대부분의 해외국가 공공기관들은 공공계약에서 지체상금에 대한 상한선을 규정하고 있으며, 이때 지체상금 상한선은 계약목적물의 성격에 따라 달리하고 있음
- ② 미국, 영국 등은 지체상금 발생의 억제를 위하여 지체상금 원인발생단계에서 이를 충분히 방지할 수 있도록 관리하는 다양한 관리 제도를 개발·시행하고자 노력하고 있으며, 대표적으로 대형프로젝트사업에서 활용되는 사전분쟁심의위원회(DRB : Dispute Review Board)를 들 수 있음

VI. 결론

□ 방위사업 관련 지체상금제도의 합리적 개선방안마련을 위하여 먼저 앞선 연구결과들을 바탕으로 방위사업 부문의 지체상금 발생원인을 다각도로 분석해 보고 이후 개별 세부개선방안을 마련

□ 방위사업체의 도덕적 해이 방지방안

- ① 부정당업자 제재제도의 실효성 제고 및 강화
- ② 사전분쟁심의위원회(DRB) 활동에 대한 업체참여의 적극 유도
- ③ 방위사업계약에 대한 계약이행평가관리 시스템의 도입

방위사업 관련 지체상금 문제발생 원인과 개선방안 정리

| 구분 | 지체상금 문제발생 원인 | 지체상금 개선방안 |
|--|---|---|
| 방위사업 특성을 고려한 계약규정 미비 | <p>□ 방위사업은 고도의 정밀기술이 요구되는 기술집약 산업으로 연구개발 활동이 매우 중요한 비중을 차지하여 다른 계약자로의 대체가 용이하지 않아 계약해지가 상당히 어려우며 이행지체시 지체상금 부과 이외에 다른 해결방안이 존재하지 않음</p> <p>■ 방위사업법 등 현행 국가계약법령은 건설, 물품, 용역의 범용분류 산업구분에 통상적으로 적용될 수 있도록 규범화된 계약규정들로 구성되어 타산업과 구분되는 방위사업의 차별적 특성 반영 미흡</p> | <p>□ 최종납기 유예기간(Grace Period) 적용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 최종납기 유예기간(Grace Period)제도는 최초시도사업이나 계약이행과정에 위험 발생 가능성이 높은 사업의 위험요인을 일정부분 인정하여 계약서상의 예정 납기일에 일정기간을 추가하여 해당 기간만큼을 지체상금산정에서 유보시켜 주는 제도로 불필요한 지체상금 분쟁감소 <p>□ 지체상금 상한선 적용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 국외(해외)계약의 경우와 마찬가지로 지체상금 상한선 마련 필요 ○ 총 계약금액의 10% 수준 <p>□ 각종 인센티브 제도 적용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 계약이행기간 단축에 따른 각종 인센티브제도 도입 필요(현행 계약법에는 기간지체에 대해서만 규정되어 불균형) ○ 해외사례를 보면, Cost, Performance, Delivery 등 다양한 인센티브제도 적용 |
| 계약종료 이전단계에서의 해결방안 부재 | <p>□ 연구개발 활동이 포함되는 체계개발 및 양산 방위사업의 경우 계획수립단계에서 최종 계약목적물의 확정 어려워 계약이후 사업진행에 따라 조정·확정되는 경우 다수</p> <p>■ 계약이행지체가 발생할 경우 납기지연에 따른 발주자와 수급자의 책임소재에 대한 의견 불일치가 높고 지체발생시 지체상금 이외에는 뚜렷한 해결방안 없음</p> | <p>□ 사전분쟁심의회(DRB) 설치·운영</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 계약이행지체 역제를 위한 근본적 해결을 위한 지체상금 원인발생단계에서의 관리방안 도입 필요 ○ 해외국 공공계약에서는 사업이행 과정에서 이를 관리할 수 있는 다양한 사전분쟁관리제도를 시행 ○ 대표적인 사전분쟁관리제도인 DRB 도입으로 지체상금 발생문제 완화 |
| 현행 사업관리방식 이외의 다양한 관리방안 미흡 | <p>□ 방위사업은 장기간에 걸쳐 대규모의 국가예산이 투입되는 중요한 국가정책사업의 하나로 사업 실패시 피해가 국민 전체에 미치게 되어 해당사업의 성공가능성을 높이기 위해서는 장기간에 걸친 일관적이고 치밀한 이행성과관리가 필요함</p> <p>■ 현재 시점에서 국가정책사업으로 지정되어 관리되고 있는 방위사업은 전무하다고 할 수 있어 국가정책사업 지정에 따르는 관리상의 이점 없음</p> <p>□ 장기계속사업으로 진행되는 방위사업에 다른 국가계약에 적용되는 기성인정 도입 필요성 검토</p> <p>■ 기성인정제도는 장기사업에 참여한 계약업체들의 원활한 자금운영에 도움, 또한 해당사업 주관기관에게는 효율적인 계약이행진도관리와 예산관리 가능성을 가져다줌</p> | <p>□ 국가정책사업의 방위사업 적용 검토</p> <p style="text-align: center;">[제2장. 국가정책사업의 방위사업 적용] 부분 참고</p> <p>□ 기성인정 등에 대한 관리방안 적용 검토</p> <p style="text-align: center;">[제4장. 방위사업의 기성인정 가능성 고찰] 부분 참고</p> |



I. 서론

: 연구목적 및 방법

1. 서론 : 연구목적 및 방법

1. 연구배경 및 연구목적

1) 연구배경

- 방위사업청은 21세기 선진강군으로 발돋움하고 있는 우리 군이 요구하는 고성능·다기능의 각종 방산물자를 효율적으로 획득할 수 있도록 하기 위하여 효과적이고 합리적인 각종 계약이행 관리방안을 마련하여 시행하고자 노력하고 있음
 - 이상과 같은 노력의 일환으로 방위사업청은 국내 방위사업 전반에 대한 지체상금 적용문제 등을 효과적으로 관리하여 관련 방위사업체의 재무적 부담을 완화시키면서 동시에 계약기간연장에 따르는 도덕적 해이를 방지할 수 있는 방안을 마련하고자 노력하고 있음
- 2008년 출범한 신정부는 방위산업을 '신경제성장의 동력화 산업'으로 선정하고, 방위산업 관련분야의 발전을 통한 국가경제성장제고 의지를 강력하게 표명하고 있는데,
 - 국방부 업무보고에 따르면 국방연구개발(R&D)분야를 신경제성장의 동력으로 삼기 위하여 국방연구개발투자를 증대하고 민·군 겸용 기술개발을 꾀하는 등 다각적으로 민·군 협력 사업을 확대하여 방위산업이 국가과학기술을 견인하는 동시에 해외경쟁력을 확보하여 국가 수출증대에도 기여할 수 있도록 하겠다는 계획을 제시하고 있음
- 방위산업 발전을 통한 국가경제성장 달성이라는 이상과 같은 정책목표를 효과적으로 달성시키기 위해서는 방위사업체들에 대한 효과적이고 합리적인 계약관리 방안개발이 필수적이라 할 것임
 - 그러나 방위사업에 현재 적용되고 있는 계약연장 및 지체상금 관련 지침들은 최초

해당 기준이 제시된 이후 관련방위사업체들을 둘러싼 국제화·개방화 추세 및 경영일 반 환경과 기술적 환경 변화 추세 등을 적절히 수용하지 못하여 국외조달과의 형평성 논란 및 관련업계의 연구개발 및 사업참여 의욕 저하 등의 문제를 발생시키고 있는 것으로 나타나 이에 대한 개선안 마련이 현재 시점에서 필요하다고 판단됨

- 방위사업 중 특히 방산물자 관련계약은 장기간에 걸쳐 막대한 예산이 투입되며, 정해진 사업기간 이내에 사업종결이 쉽지 않고, 연구개발과 양산이 병행되는 사업의 경우에는 해당사업의 성공율이 다른 사업에 비해 상대적으로 매우 낮다는 등의 특성으로 인하여 사업수행기간이 연장되는 경우가 다수 발생됨에 따라 이를 효과적으로 관리할 수 있는 보다 개선된 관리방안수립이 필요함
 - 즉 방산물자 관련계약의 특성 및 관련 방위사업체들의 제반 환경변화요인들을 적절히 고려하여 지체상금 등 관련제도가 계약이행 관리방안으로서 보다 효율적으로 작동할 수 있도록 하는 정책적 배려가 필요할 것임

2) 연구목적

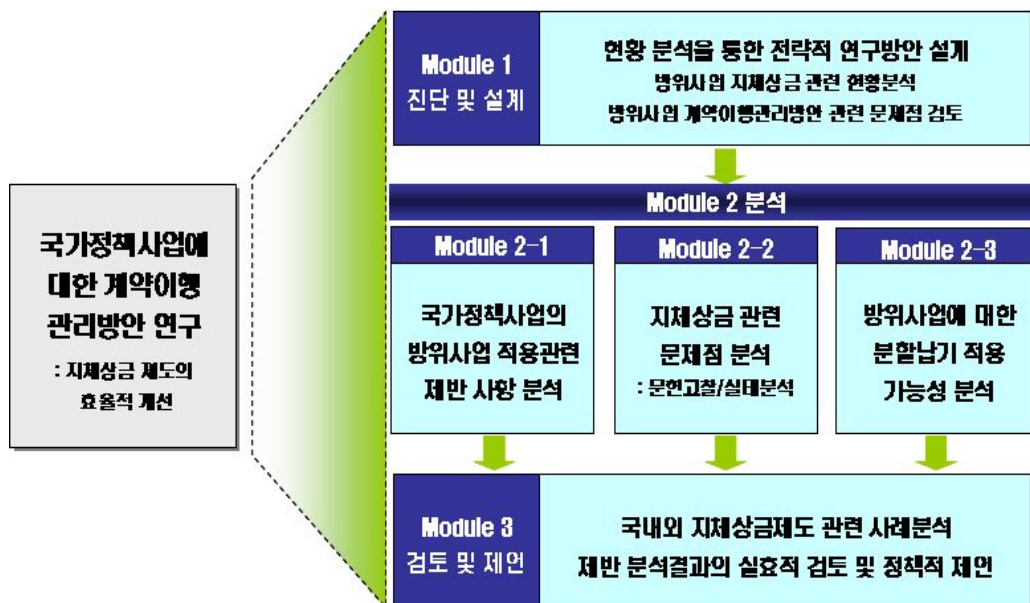
- 본 연구는 방위사업의 계약이행 관리방안 중, 특히 계약기간 연장에 따른 지체상금 부과가 일부분 과도하게 적용되고 있다는 현실적 지적사항을 합리적으로 개선시킬 수 있도록 하기 위한 합리적인 방안도출을 위하여 현재 지체상금 부과 등 관련제도에 적용되고 있는 기준의 현실적인 타당성을 분석하고 현행 기준의 실효성을 점검하여, 산업환경 변화와 관련 방위사업체들의 기술적 발전수준 등을 고려한 적절한 지체상금 부과기준 및 적용방안을 도출해 봄으로써 향후 보다 효과적인 관련사업 관리 및 집행을 이루고자 하는데 목적이 있음
- 이상과 같은 주요 연구목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 세부 연구목표의 수립과 달성이 필요함

- ① 국가정책사업의 방위사업 적용 필요성 및 제반 필요사항을 검토하고 향후 국가정책사업 적용에 따르는 적합한 관리방안을 연구하여 제시
- ② 방위사업, 특히 국내 방산물자 관련계약의 지체상금 부과 및 처리현황을 검토하고, 관련되는 현실적 문제점들을 설문조사와 심층 인터뷰 및 관련 국내외 사례분석을 통한 실증적 방법적용으로 분석·비교하는 연구를 수행하여 문제점과 관련된 효율적인 제도개선 방안을 도출
- ③ 방위사업에 대하여 기타 공공계약에서 적용하고 있는 분할납기적용 가능성을 분석·검토하고 적절한 관리방안을 도출
- ④ 선진국 및 우리나라 정부기관의 지체상금 부과제도 관련 사례연구를 통하여 글로벌 스탠더드(global standards)에 적합한 지체상금 제도가 무엇인지를 분석하고 이와 관련된 시사점 및 정책적 제언 도출
- ⑤ 지체상금 관련 개선방안의 시행에 따른 법규·훈령 개선(안) 제시와 효과적인 계약이행관리를 위한 방위사업체의 도덕적 해이 방지방안 마련

2. 연구범위 및 수행방향

- 본 연구의 수행범위는 연구목적에서 제시하고 있는 5가지 주요연구내용을 기준으로, 본 연구목적의 효과적인 달성을 위하여 다음과 같이 크게 ①진단 및 연구설계, ②분석, ③검토 및 제언의 3단계(Module)로 나누어 연구를 추진될 것임

[그림1] 연구범위 및 방법



- 1단계 완료 결과(산출물)가 이후 2단계 진행의 투입물이 되며, 2단계 완료 결과(산출물)가 이후 3단계 진행의 투입물로 연결되는 순차적 연구 진행

① Module 1 : 진단 및 설계

- ① 방위사업 관련 지체상금제도의 시행 현황 및 법제도적 관련사항 분석 · 검토

- 방위산업 관련특성 및 제반환경을 검토하여 현행 방위사업 지체상금 부과제도 적용에서 발생하는 현실적인 문제점들을 파악

② 현실적인 문제점 파악을 통하여 향후 보다 효율적이고 효과적인 방위사업운영을 위한 다양한 지체상금제도 개선방안들과 관련 대안마련을 위한 연구방향 및 연구방법의 설계

② Module 2 : 분석

① 국가정책사업의 방위사업 적용에 대한 제반사항 검토 및 적용방안을 제시하고 국가정책사업 적용으로 지체상금제도 시행측면에서 발생할 수 있는 개선효과 분석

- 국가정책사업 관련개념을 검토하여 방위사업에 대한 국가정책사업 적용 가능성을 분석하고, 실제적용에 따른 제반사항을 분석하여 향후 제도시행을 위한 효과적인 적용방안을 마련
- 국가정책사업 관련개념을 방위사업 적용할 때 발생할 수 있는 지체상금제도 시행상의 개선효과 분석

② 현행 방위사업 관련 지체상금제도 시행상의 문제점 및 원인분석과 이에 따른 다양한 개선방안의 검토

- 현행 방위사업 관련 지체상금제도 시행상의 문제점 분석을 위하여 관련 방위사업체 및 시행기관(방위사업청) 실무진에 대한 심층 인터뷰 및 설문조사 수행
- 관련 방위사업체 및 시행기관 실무진에 대한 심층 인터뷰 및 설문조사 수행결과를 바탕으로 지체상금제도 전반의 문제점을 분석하고 개별 문제점에 대한 효과적인 개선방안 검토

③ 국내 방위산업에 있어서의 분할납기 적용 가능성 검토 · 분석

- 방위사업에 대한 분할납기 적용 가능성을 기타 건설공사 등에서 적용하고 있는 기성인정절차 및 방법 등과 비교하여 검토·분석해 보고, 다른 공공기관의 실제 수행사례를 분석

③ Module 3 : 검토

- ① 미국 GSA(General Services Administration; 미국 국가조달청) 및 DoD(Department of Defense; 미국 국방부), 영국 OGC(Office of Government Commerce; 영국 국가조달청), 캐나다 PWGSC(Public Works and Government Services Canada; 캐나다 국가조달청) 등 선진국 공공기관의 지체상금 부과제도를 검토하여 글로벌 스탠더드에 부합할 수 있는 적절한 지체상금 부과제도가 무엇인지를 분석해보고, 국내의 기획재정부, 조달청, 국토해양부 등 국내 유관 공공기관의 지체상금 부과제도 실태에 대한 점검을 통하여 방위사업청의 계약관리에 참고할 수 있는 유사사례 분석 수행
 - 다양한 국내외 관련사례를 분석하여 현행 방위사업 지체상금 부과제도의 적정성을 점검해보고, 지체상금이 가지는 두 가지 성격(위약금적 성격/손실보존금적 성격)에 대한 글로벌 스탠더드 동향을 검토하여 향후 시행될 개선방안 마련에 도움이 될 수 있는 정책적 시사점 도출
- ② 지체상금 제도시행 과정에서 발생될 수 있는 방위사업체의 도덕적 해이를 미연에 방지할 수 있는 방안 검토 및 제시
- ③ 이상의 연구결과를 바탕으로 향후 효과적이고 효율적인 방위사업 수행을 위한 계약이행관리를 위하여 글로벌 스탠더드에 부합할 수 있는 지체상금 부과제도 개선방안을 제시하고 이의 실행을 위한 정책적 제언 제시
- ④ 방위사업법 및 동법시행령과 국가계약법 및 동법시행령 등에서 나타나고 있는 지체상금 관련 각종 규정들에 대한 분석결과를 바탕으로 향후 적용 가능한 개선방안의 법·제도적 관련사항의 검토·제시

3. 연구 방법

- 연구 방법은 크게 기존 연구의 검토(국내외 문헌조사)와 실제적인 업체 인터뷰 조사 및 관계 기관과 관련 이해 당사자의 의견 수렴, 외부 전문가의 자문 등 다양한 방법을 병행하여 연구의 객관성과 공정성을 도모하고자 노력함

- 기존 연구의 검토 및 국내외 문헌조사
 - 기존의 방위사업 및 국가정책사업 관련 지체상금 부과 관련연구들에 대한 검토를 통해 현행 방위사업 관련 지체상금제도의 효율적인 개선에 있어서의 주요 현황과 문제점을 분석하고, 향후 개선된 제도의 실효성 및 기타 예상 문제점 등을 점검하여 향후 제도 시행에 대한 기본방향과 개선방안에 대한 틀을 마련함

- 관련 방위사업체 인터뷰 및 전문가 토론회 실시
 - 연구결과의 객관성을 높이고 제시된 대안의 현실적인 이행 가능성을 담보할 수 있도록 하기 위한 정량적·정성적 실제 조사를 통하여 연구의 신뢰성을 높일 수 있도록 노력함

- 계약행정기관 및 이해당사자 의견수렴과 지속적인 feed-back을 통한 연구결과의 실효성 제고
 - 연구 발주기관이 방위사업청과 함께 재경부, 조달청 등 국가계약과 관련된 유관기관의 지체상금 제반문제에 대한 의견을 비롯하여, 관련 업체들의 이해관계가 매우 민감하게 얽혀 있는 점을 감안, 이들 간의 의견을 충분히 수렴하는 과정을 거치도록 노력함

- 외부 전문가 활용
 - 외부 전문가로부터 연구자문을 받아 연구결과의 질적 수준과 공정성, 객관성, 그리고 정책당국의 수용성을 제고함

4. 연구 내용

- 연구 내용은 총 5장으로 구성되며, 제1장에서는 연구 목적, 연구 방법, 그리고 연구 내용에 대해서 개괄적으로 설명함
- 제2장에서는 방위사업과 국가정책사업에 대해 고찰하고, 국가정책사업의 방위사업 적용과 관련한 정의기준, 지정주체 및 국가정책사업 적용에 따라 발생될 수 있는 방위사업 관련 지체상금제도의 개선효과 등에 대해 분석함
- 제3장에서는 공공계약에 있어서의 지체상금제도 일반과 방위사업에 있어서의 지체상금 제도에 대해 고찰하고, 방위사업에 있어서의 지체상금 부과 현황 및 문제점에 대해 진단과 방위사업 관련 계약에 있어서의 기성인정과 관련된 제반 문제를 고찰함
 - 방위사업에 있어서의 지체상금 부과제도 전반과 기성인정 관련 문제를 진단하기 위하여 3개 방위사업체를 대상으로 한 depth interview 결과와 14개 방위사업체에 대한 관련 설문조사를 수행하고 설문조사 결과를 정리함
- 제4장에서는 공공계약 중 특히 방위사업과 관련된 지체상금 제도의 국내외 관련사례 분석을 수행하여 향후 지체상금제도 개선방안 마련을 위한 정책적 시사점을 도출함
- 제5장에서는 연구결과를 정리하고, 지체상금 제도 개선을 위한 정책적 제언을 제시하며, 지체상금 제도개선에 따른 방위사업체의 도덕적 해이를 방지할 수 있는 방안 등에 대해 논의함



II. 국가정책사업의 방위사업 적용에 대한 고찰

2. 국가정책사업의 방위사업 적용에 대한 고찰

1. 방위사업에 관한 고찰

1) 방위사업의 정의

- 방위사업(산업)은 국가를 방위하는데 필요한 무기·장비 및 기타 물자를 생산하는 사업을 통칭하는 개념으로 방위사업법 제3조 8항에서 방위산업(사업)이라 함은 “방위산업물자를 생산하거나 연구 개발하는 업”으로 정의되어 있고, 법 제34조 및 법시행령 제2조와 시행규칙 제2조에는 방위산업물자 및 관련 무기체계에 대해 규정하고 있음
 - 예전에는 주로 군수산업으로 불리던 것이 제2차 세계대전 전후에는 군수라는 용어 대신에 방위라는 용어가 세계적으로 널리 쓰이게 됨에 따라 현재의 방위사업(산업)으로 지칭되게 되었으며, 이러한 방위사업(산업)의 중심은 무기관련 사업이지만 군인의 의류나 식량을 공급하는 등과 관련된 소비재 산업의 일부도 포함됨
 - 방위사업은 일반사업에 비해 수요가 한정되어 있고 최첨단 정밀기술이 요구되며 생산에 대규모의 설비와 자본이 소요되는 등의 고유한 특성으로 인하여 민간부문에서는 찾아볼 수 없는 특정업체 지정제도 및 착·중도금 지급과 방산계약 및 원가계산 기준 등 별도의 인센티브 규정을 두어 국가가 직접 관리하고 있음
- 국가정책적 측면에서의 방위사업의 역할은 국가 비상사태에 효율적으로 대비하기 위하여 국가방위에 필요한 핵심전력체계를 적기에 획득하고 자주적 기술구현을 위해 국방연구개발능력 제고에 필요한 핵심기술을 확보하는 것임

2) 방위사업의 특성

- 방위사업은 일반적으로 단일의 구매자인 정부와 소수의 공급자로 구성되어 있으며, 막대한 생산설비와 연구개발의 투자가 소요되고 가격보다는 기술요소가 보다 중요시되며, 방위사업제품의 생산 활동은 국가안보와 직결되기 때문에 고도의 보안조치가 요구된다는 점 등에서 일반사업과 비교할 때 매우 상이한 특성을 가짐

(1) 국가주요사업

- 방위사업은 국가안보를 유지하기 위한 필수적인 사업으로 국방관련 분야 이외에도 민간 분야로의 파급효과가 매우 큰 산업임
 - 방위산업은 국가의 안전을 담보하는 매우 중요한 산업으로 첨단기술이 결합되어 구현되는 대규모 장치산업이며, 민수산업과의 기술교류를 통하여 미래 수요를 창출해 내는 고부가가치 산업이라 할 수 있는데, 이는 방위사업수행에 요구되는 성능과 정밀도 및 필요기술력이 매우 높기 때문에 관련 산업기술의 발전을 선도하기 때문임
 - 미국 의회조사국에 따르면 2005년 세계 방산수출 시장 규모 442억 달러로, 전자 등 기타 산업과 비교하여 볼 때 적지 않은 규모라 할 수 있음

(2) 단일구매자인 정부와 소수의 공급자

- 방위사업에서 생산하는 방산물자는 국가가 유일한 수요자로서 구매독점(monopoly)이 이어지기 때문에, 국가의 계획, 조정 및 통제에 의해 육성·발전되며 이러한 정부에 의한 수요독점은 국내 및 해외조달 여부를 결정할 뿐만 아니라 공급업체 지정 및 조달 물량을 결정할 가지고 있음
 - 또한 방위사업은 막대한 투자가 소요되므로 동일 물자를 생산·공급하는 공급업체도 하나 또는 소수의 업체로 구성되기 때문에 일반적인 경쟁입찰이 아닌 수의계약 및 협

상계약과 같은 계약형태에 의해 조달되는 특성이 있음

- 이상과 같은 이유로 인하여 독과점에 대한 시비가 발생하기도 하고 수의계약에 따른 문제점이 지적되기도 하며 가격 및 생산량이 쌍방의 교섭력에 의해 결정될 수밖에 없는 한계를 지니기도 하여 관련 방위사업체간에 치열한 로비전이 발생하기도 함
 - 또한 군작전요구성능(ROC) 외에도 경제성, 기술이전 효과, 국내생산 활성화 기여, 외교관계 등 복잡한 선택영향 요소를 고려해야 하기 때문에 최적의 무기체계를 선택하지만 탈락업체에서는 모함이나 투서 등 많은 문제를 야기하고 있는 실정임

[3] 장기간의 사업기간과 막대한 연구 개발비 투자의 소요

- 방위사업은 고도의 정밀기술과 더불어 막대한 투자가 소요되는 사업이며, 생산된 방산장비 또한 엄청난 고가로 하나의 무기체계가 기획되어져서 구매되고 또한 야전에 배치되어 전력화되기까지 통상 10~15년이 소요되며, 국내에서 개발될 경우에는 추가적으로 5년 이상이 소요되는 장기사업이며 투자의 성공여부가 불확실한 리스크가 매우 큰 사업임
- 또한 방위사업은 최첨단 과학기술을 총동원하는 기술 집약적 산업이며, 연구개발활동이 중요시되는 사업으로 상대보다 더 우수한 무기를 가지려는 노력과 기술진보에 따른 무기체계의 진부화가 가속화됨에 따라 새로운 무기체계의 연구개발이 더욱 중요시되어 끊임 없는 투자가 이루어져야 함
 - 이러한 막대한 투자가 소요되는 방위사업은 실패에 대한 위험부담이 매우 높기 때문에 정부의 정책적 지원이 매우 절실한 사업이기도 함

[4] 가격보다는 품질 등 성능이 중요

- 현대의 첨단무기체계는 정교한 첨단기술의 복합체로서 매우 고가인데, 일반 민수사업은 다수의 공급자들이 다수의 수요자들을 상대로 치열한 경쟁을 하고 있기 때문에 제품의 가격이 중요한 요소가 되는 반면, 방위사업은 제품의 가격보다는 성능, 정밀성 및 적기

공급이 중요한 요소가 됨

- 따라서 아무리 가격이 저렴하다 하더라도 요구하는 성능이나 정밀성이 요구조건에 미달된다면 이는 무기체계로서 가치가 없게 때문에 가격 위주의 양산체제보다는 요구조건에 부응할 수 있는 구조를 가져야 함

(5) 고도의 보안이 요구되는 사업

- 방위사업은 국가방위를 위한 무기를 생산하는 사업으로 그 생산 활동이나 생산기술의 기밀이 누출되었을 경우에는 국가 안보에 직접적인 타격을 받거나 경우에 따라서는 국가 존립 자체에 영향을 미칠 수 있기 때문에 국가적 차원에서의 고도의 보안조치가 필요함
 - 사업추진과정을 일일이 공개할 수 없는 비밀성이 존재하는데, 이는 사업계획 및 내역의 누출시에 무기체계의 기대효과가 격감하며, 외국업체들과의 가격협상에 있어 불이익을 당할 우려가 있음
 - 그러나 소요제기 이후 정책결정단계까지 사업참여요원이 많아 사업관련 보안유지가 곤란하며, 이러한 무기획득의 불투명성과 비공개성은 충분한 검증기회를 부여하지 못함으로 인해 성능결함, 예산낭비, 획득지연 등 여러 비효율성을 초래할 가능성이 높음

(6) 일반사업과 다른 계약상의 특성

- 방위사업의 발주 및 계약관리에 있어서 인식해야 하는 중요문제 중 하나는 근본적으로 방위사업이 건설공사나 일반 기술용역 등 다른 공공사업과는 다른 특성에서 비롯되는 측면이 매우 크다는 점을 인식해 보아야 한다는 것임
 - 즉 다수의 방위사업이 시제품 연구개발 등 최초 수행되는 사업이며 계약목적물에 대한 품질요구조건이 상대적으로 대단히 높고, 다수의 계약수행기간과 함께 대규모의 사업비가 집행되어야 하며, 해당 계약을 이행할 수 있는 계약상대자(방위사업체)가 독점 또는 과점(소수)에 불과한 등 공급자 위주의 시장특성을 가지고 있음

□ 이상과 같은 방위사업의 특수성을 계약과 관련하여 정리하여 보면 다음과 같음

① 계약목적물 확정의 곤란

□ 방위사업에서 발주자는 사업추진을 위한 전문기술지식이 부족한 반면, 사업자는 사업수행에 따라 구현하고자 하는 업무에 대한 정보 및 이해가 부족한 정보의 편재가 발생하며, 더욱이 방위사업은 사업이 진행되어가면서 발주자의 요구사항이 발전·구체화 되는 경향이 있어 사업으로 달성하려는 계약목적물이 사전에 명확히 정의되지 못하고 사업수행 중 조정되는 경우가 빈번함

○ 따라서 과업변경으로 인한 납기지연 내지 추가대가 지급의 문제, 하자보수와 유지보수의 구분이 모호해지는 문제, 사업완료여부에 대한 발주자와 계약자의 이견 등 계약문서의 해석과 적용에 있어 분쟁발생 가능성이 상대적으로 높다고 할 수 있음

○ 또한 적용기술 및 시험방법 등에 대한 검사방법론의 다양성이 계약이행의 전제이기 때문에 계약 이행 중에 당초 사업자가 아닌 다른 사업자를 통한 사업수행이 매우 곤란하여 계약의 해제 또는 해지가 거의 발생하지 않으며, 계약이행과정에서 발생한 문제가 사업종료시점까지 해결되지 못하고 지체상금부과와 사업비 정산 등 갈등으로 이어지는 경향이 높음

□ 따라서 계약체결 이전 단계부터 실질적인 개발과정과 계약종료 및 납품된 계약 목적물을 운영하는 계약완료 사후단계에 이르기까지 사업 전 과정에서 발주자와 사업자 간의 원활한 의사소통과 협력이 사업의 성공을 좌우한다고 해도 과언이 아닐 것임

② 물품과 용역의 일괄발주

□ 대다수의 방위사업은 장비나 원재료 구매와 같은 구매계약과 개발, 컨설팅, 계약 목적물의 설치 및 통합, 운영 등과 같은 서비스·용역계약이 함께 일괄적으로 발주되는 것이 일반적이라 할 수 있음

- 이러한 일괄발주 방식을 채택하는 이유는 발주자의 계약체결 및 사업관리의 효율성을 고려하고, 분리발주 시 하자발생의 책임소재가 정확히 어디인지 가리기 힘들며, 무엇보다도 개발 및 장비도입의 각 요소가 유기적으로 연관되어 추진되어야 하는 특성을 고려할 때 사업자별 개별계약(분리계약)형태는 상호협력의 유인에 취약하기 때문임

③ 공동계약 또는 하도급 계약의 일반화

- 통상적인 방위사업의 경우 단일업체와의 계약보다는 기타 전문사업자들과의 공동계약 또는 하도급 계약이 일반적이라 할 수 있는데, 이는 각 요소별 전문 사업자들이 공동수급체(컨소시엄)를 구성하여 계약에 참여하는 형태로 발주자에게는 사업관리의 편리성을 제공하는 대신 계약 미이행시 계약책임의 불분명, 불공정 하도급 문제 등을 발생시키는 요인이 될 수 있음
- 이는 결국 사업의 품질을 저하시키고 궁극적으로 사업 실패율을 높이는 원인이 될 수 있으며, 기술에 대한 고도의 전문성 및 무형성, 복잡다양성 등의 문제로 인하여 분쟁이 발생할 경우, 법정소송 등 전통적 분쟁해결방법으로는 신속하고 효율적인 해결이 어렵기 때문에 분쟁을 미연에 방지할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요함

[표1] 방위사업과 일반사업의 비교 요약

| 구분 | | 방위사업 | 일반사업 |
|----------|--------|---|---|
| 수요 | | 정부계획에 근거 - 비교적 확실한 수요예측 - 국가가 유일한 수요자 | 시장분석에 근거 - 불확실한 수요예측 - 수요자가 다수 |
| 공급 | | 방위사업체가 유일한 공급자 공급자의 임의 대체가 불가능 | 공급자 다수 수요자 선호에 따라 공급자 자유 결정 |
| 계약형태 | | 수의 및 협상계약 | 경쟁계약 |
| 중요성 | | 신뢰성, 성능, 적기공급 | 가격 |
| 산업 구조 | 투자규모 | 대규모 | 한정적 규모 |
| | 기술정보 | 종합화, 고정밀도 | 단순화, 정밀화 낮음 |
| | 기술발전속도 | 급속 | 완만 |
| | 투자회수기간 | 장기 | 단기 |
| 가격결정 | | 총수요에 비례 요구된 성능에 의해 지배 수요 감소에 따른 가격상승 | 한계비용에 의해 결정 한계효용에 의해 결정 수요감소에 따라 가격 하락 |
| 시장형태 | | 시장진입 및 이탈 어려움 연도마다 불안정 국방예산에 의한 시장규모 결정 | 시장진입 및 시장이탈 용이 시장은 점진적으로 균형 도달 시장규모는 수요에 의해 전적 결정 |

3) 우리나라 방위사업 관련 현황

- 우리나라에서 근대적 의미의 방위사업이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 1970년대라 할 수 있는데, 1968년 1.21사태와 더불어 북한의 미국 푸에블로호 납치사건, 1969년 7월 자국안보는 당사국의 책임이라는 닉슨 독트린 및 주한미군 철수에 자극받아 자주국방의 가치와 더불어 방위사업의 본격적인 육성에 힘쓰게 됨
 - 이러한 우리나라 방위사업은 태동기(1970년대 이전), 기반조성기(1970년~1976년), 기반완성기(1977년~1981년), 확장발전기(1982년~1990년), 전환기(1990년~ 현재)로 나누어 볼 수 있을 것임

- 자주국방의 가치 아래 1970년대 초부터 추진된 우리나라 방위사업은 정부의 강력한 지원 아래 비교적 짧은 기간에 괄목할만한 성장을 거듭하였음
 - 재래식 병기의 국산화에 성공하였고 첨단 과학 병기의 연구개발과 병행하여 정밀기계 및 중화학 공업 등 국내 민수산업의 발전을 선도해 왔음

- 우리나라 국방비는 냉전체제 와해에 따른 세계적인 군비축소 추세, 남북한 간의 대화 분위기에 따른 국민들의 안보감각 둔화, 그리고 비국방분야 재정투자에 대한 국민적 욕구의 증대 추세 등으로 정부의 재정배분 순위에서 우선순위가 갈수록 낮아지고 있음
 - 이러한 추세를 반영하듯 1997년 이후 일부 부도처리나 법정관리 상태에 처한 업체들이 생겨나게 되었으며, 다수의 방위사업체들은 경영난 해결의 활로를 찾기 위하여 방산분야와 함께 민수분야에 많은 관심을 기울이는 경영정책으로 전환하는 추세에 있음
 - 1978년 이후 국방비 증가율은 정부재정 증가율 8.4%의 절반 수준이며, GDP 대비 비중도 1970년대 6%, 1980년대 4%, 200년대 3% 미만 수준으로 하향 조정되고 있음

[표2] 2006년~2020년 국방비 총소요 추정액

(단위: 조원)

| 연도(년) | | 2006~2010 | 2011~2015 | 2015~2020 | 합계 |
|------------|-------|-----------|-----------|-----------|-----|
| 방위력 개선비 | 주전력 | 31 | 67 | 77 | 175 |
| | 연구개발 | 7 | 12 | 16 | 35 |
| | 지원/기타 | 12 | 21 | 29 | 62 |
| 소계 | | 50 | 100 | 122 | 272 |
| 경상운영비 | | 89 | 116 | 144 | 349 |
| 합계 | | 139 | 216 | 266 | 621 |

자료원: 국방개혁 2020과 국방비, 국방부, 2006

[표3] 선진국 대비 국방연구개발 기술수준

(단위: %)

| 분야 | 지휘 통제 | 기동 | 화력 | 항공 | 합정 | 유도 | 방공 | 통신 전자 | 정보전 자전 | 화생방 |
|------|----------|------|------|------|------|------|------|----------|-----------|------|
| 기술수준 | 56.1 | 90.0 | 80.6 | 48.6 | 58.1 | 70.7 | 69.0 | 61.7 | 71.4 | 61.8 |

자료원: 국방개혁 2020과 국방비, 국방부, 2006

- 현재 국내 방위사업은 기술개발보다 양산에 치중되어 있으며, 독과점적 내수중심의 방산 구조 유지로 국제 경쟁력이 취약한 상태임
 - 방위사업체는 1980년대부터 전문화·계열화제도에 의한 독과점적 지위 유지로 기술 개발 및 구조조정 노력에 소홀해지기 시작하였으며, 대부분 방위사업체는 내수에 의존한 경영으로 세계적 기업으로 발전하지 못하고 있는 실정임

2. 국가정책사업에 관한 고찰

1) 국가정책사업에 대한 일반론

[1] 국가정책사업의 범위

- 국가정책사업은 일반적으로 정부정책의 중요분야이며, 정치목표 달성의 수단이자 정부 업적 성패의 잣대로서 정부의 운명을 걸어야 할 만큼 중요한 사업들이 포함됨
 - 개별 국가별로 서로 다른 산업군을 포함하기도 하지만 일반적으로 제철, 제강, 기계, 자동차, 선박, 항공기 등 중화학 공업 육성을 위한 관련사업 및 방위사업 등 민간 기업이 독자적으로 수행하기 어려운 분야와 21세기 첨단 산업으로서 기초 단계의 생화학(bio chemistry), 유전공학, 신소재 개발, 신에너지, 우주항공, 해양자원, 정보통신 등 분야의 개발 사업이 국가정책사업으로 추진됨
- 우리나라의 경우에는 사회간접자본시설을 중심으로 한 도로, 철도, 항만, 수로, 통신, 수자원 개발 등과 관련된 사업들이 국가정책사업의 다수를 이룸

[2] 국가정책사업 추진과정 개요

- 국가정책사업의 추진과정은 일반적으로 다음과 같이 ①사업판단, ②타당성 조사, ③사업실시계획 등 3단계로 구분되어 추진된다고 볼 수 있음
 - 즉, 관련 행정기관 등 사업추진주체는 국가정책사업 여부를 판단하고 해당 사업의 실질적인 진행을 위한 사업타당성 분석을 수행하여 사업타당성이 확보되면 이후 사업수행을 위한 기본계획을 작성하고 이에 기초하여 구체적인 사업실시계획을 마련하는 절차를 거치는 것이 일반적이는데, 이상과 같은 사업추진과정은 사업자 선정 이전에 적절한 수준으로 수립되어야 함

① 사업판단(project visualization)

- 국가정책사업 판단여부를 결정하기 위하여 ①특정사업의 수행 필요성(사업목적), ②해당 사업에 투입 예상되는 소요예산 및 기간, ③사업수행에 필요할 것으로 예상되는 기술자원(technical know-how; 인력 포함) 및 물적자원, ④사업 우선순위(동일기관 프로젝트) 등의 기준을 바탕으로 검토

② 타당성 조사(project validity)

- 구체적인 사업수행 여부를 판단하기 위한 타당성 조사에는 다음과 같은 조사항목들이 포함됨 : ①국내 관련기업 현황, ②국외 관련기업 현황, ③수요 및 공급 현황, ④시장성(경제성, 국가경제 파급효과, 관련자 이해득실 등), ⑤소요자원(원료, 원자재 등), ⑥기술능력(설계, 생산, 특허 등), ⑦지원능력(관련 가용예산, 관리, 인력), ⑧사업주체(정부와 민간 또는 외국과의 합작 내지 제휴 등), ⑨연관 사업에 대한 경험(성공과 실패 비율 등), ⑩법률 사항 등

③ 사업실시계획(project plan)

- 사업실시계획에는 다음과 같은 것들이 포함됨 : ①사업관리주체(정부, 민간 또는 합작 등) 선정 : 설계, 장비, 각종 기자재, 사업추진계획, 안전계획, 인력계획, ②공정계획, ③행정관리계획(자동화 시스템 등 채택), ④장비확보, 훈련, 동원, 운용 계획, ⑤원료(원자재) 확보 계획, ⑥인력계획, ⑦비상계획(화재, 자연재해 등 포함), ⑧안전계획(예방, 구급, 후송, 교육 등), ⑨시운전 계획, ⑩ 자금운용계획, ⑪홍보 계획 등

[3] 국가정책사업의 특성

- ① 국가정책사업은 일반적으로 국가의 근간을 형성하는 대형 사업으로 그 자체로서 매우 강력한 정치성을 지니게 됨
 - 고속도로의 건설, 대규모 간척사업, 항만의 건설, 공항의 건설 또는 운하의 건설

만 하더라도 통상적으로 대통령 선거에 있어서 공약의 대상으로 떠오르며, 이런 공약을 내건 후보가 대통령에 당선되는 경우에는 이러한 국가정책사업에 대해서도 이미 국민적인 지지가 존재하는 것으로 인식되기도 함

- 이렇듯 국가정책사업은 출발에서부터 상당히 커다란 정치적인 색채를 지니게 되므로 인하여 항상 수많은 공격에 노출되어 있으며, 그 완료시점까지 이해 관계자 다수 사이에 부단한 논란에 빠질 가능성이 매우 높음
- ② 국가정책사업은 대개 수년에서 수십년에 걸쳐 수행되므로 처음 시작할 때와 중간과정, 그리고 마지막 결과단계에서 여러 가지 평가가 이루어지는 것이 일반적이며, 만약 국가 이익에 커다란 기여를 한 것으로 평가받지 못하는 경우에는 사업실패에 대한 책임소재 등의 문제와 관련하여 엄청난 국가적 혼란에 직면하게 될 수도 있음
- ③ 국가정책사업을 근거지우는 법규범이 정교하게 규정되어 있지 못한 것도 하나의 특징이라 할 수 있음
 - 단군 이래 최대의 역사라는 새만금 간척사업의 경우, 이를 근거지우는 법규범의 하나인 “구’ 농촌근대화촉진법” 제92조에 의하면 ‘농림수산부장관은 제91조의 규정에 의한 조사결과 농지개량사업의 사업성이 있다고 인정하는 지구에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 기본계획을 수립한다’ 라고 규정하고, 동법 제93조 제1항은 ‘농림수산부장관은 제92조의 규정에 의한 기본계획에 따라 농지개량사업을 시행할 필요가 있다고 인정하는 지구에 대하여는 농지개량사업시행계획을 수립한다’ 라고 규정되어 있는바, 사업기본계획을 수립함에 있어 요청되는 조건으로 ‘농지개량사업의 사업성이 있다고 인정하는 지구’ 라는 것이 전부이며, 국가정책사업의 실시와 관련되는 법규정에서도 ‘사업성이 있음’ 을 인정하는 경우에 사업을 실시한다는 정도로 매우 간략하게 규율되어 있고, 사업성이라는 개념 또한 매우 추상적이고 다의적인 해석이 가능한 불확정법 개념으로 이는 현행 국가정책사업을 규정짓는 법규범이 매우 추상적이면서도 자의적인 결정이 가능하도록 하고 있다는 것임

2) 국가정책사업의 법적 정의기준 고찰

- 앞서 살펴본 바와 같이 현행 우리나라 법령체계하에서는 국가정책사업에 대하여 구체적인 정의를 내리거나 별도의 지위를 부여하는 규정이 없어, 국가정책사업이란 용어는 법률적인 용어가 아닌 사회적·행정적 부문에서 암묵적으로 통용되는 개념으로 보아야 할 것임
 - 국가정책사업(또는 국책사업)이라는 용어가 법령이나 규정에서 사용되는 경우를 살펴보면
 - Ⓐ 감사원사무처직제 제9조의2(전략감사본부) ③전략감사본부장 밑에 국책사업감사심의관 1인을 둔다.(개정 2006.12.28, 2007.6.29),
 - Ⓑ 습지보전법 시행령 제11조의2(해위제한규정의 적용배제를 위한 승인신청 등) ③법 제13조 제5항제3호에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 공익상 부득이한 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1.해상항로 건설사업 등 대규모 국책사업으로서 국가경제에 중대한 영향을 미치는 사업의 시행 도는 물적 자원개발을 위한 불가피한 경우,
 - Ⓒ 건설법 제69조 (특별건축구역의 지정) ① 국토해양부장관은 다음 각 호의 도시나 지역의 일부로서 특별건축구역으로 특례 적용이 필요하다고 인정하는 경우에는 특별건축구역을 지정할 수 있다. 1. 관계 법령에 따른 국가정책사업으로서 조화롭고 창의적인 건축을 위하여 대통령령으로 정하는 사업구역,
 - Ⓓ 물품구매(제조)계약 일반조건 제25조(계약기간의 연장) ②계약목적물이 국가정책사업 대상일 때 등 매우 적음을 알 수 있음
 - 그러나, 이상과 같은 법령이나 규정에서 사용되는 국가정책사업에 대한 용어 정의는 별도의 법령에서 규율하고 있지 않고 행정청이나 발주기관의 자의적인 해석이 가능하도록 하고 있는 것으로 보임
- 일반적으로 다양한 종류의 정부관련 공공사업 중 국가정책사업은 사업구상과 사업완료에 이르기까지 장기간에 걸쳐 여러 단계의 절차와 다양한 사업주체·이해주체가 참여하는 종합건설 및 용역프로젝트로, 대형 국가정책사업의 경우 사업기간이 다년간에 걸쳐 수행(적게는 2년 이상~많게는 15년 이상)되며 사업투자금액이 상대적으로 대

규모(적게는 백억원~많게는 수조원)이고 불특정 다수의 국민이 사업수행 결과에 따라 효익을 얻게 되는(반대로 사업실패의 경우 불특정 다수의 국민이 피해를 입게 되는) 대규모 사업으로 인식되고 있음

- 우리나라는 1950년대 김포비행장 건설, 경부선 철도개선사업 등을 시작으로 국책사업이 추진되었으며, 이후 각종 산업공단 조성, 댐건설 및 공항건설 등에 대한 국책사업이 지속적으로 추진되어 오고 있으며, 이상과 같은 국책사업의 주요 발주기관은 농림수산식품부와 국토해양부 등이 전체의 90% 정도를 차지하고 있음

[표4] 시대별 주요 국책사업 현황

| 시기 구분 | 주요 국책사업명 |
|--------|---|
| 1970년대 | 울산, 여천산업공단(舊 건설교통부) |
| 1980년대 | 온산산업공단(舊 건설교통부) |
| 1990년대 | 안면도 원전수거물 관리센터(舊 건설교통부) 위천공단(舊 건설교통부) 용담댐(舊 건설교통부) 인천 국제공항(舊 건설교통부) 경부, 호남고속철도(舊 건설교통부) 영월 동강댐(舊 건설교통부) |
| 2000년대 | 새만금 간척사업(舊 농림부) 가덕도 신항만(국토해양부) 한탄강댐(舊 건설교통부) 경인운하(舊 건설교통부) 부안 원전수거물 관리센터(舊 건설교통부) 서울외곽순환 고속도로(舊 건설교통부) 경부고속철도 천성산 구간(국토해양부) |

자료 : 권영인·박정욱(2004), “SOC사업 추진상의 사회적 갈등해소 방안”, 교통개발연구원.

- 이상과 같이 사회간접자본시설을 중심으로 하여 일반적으로 정의되고 있는 대다수의 국가정책사업은 국가 및 지역발전의 파급효과가 크기 때문에 결정과정에 정치적 요인이 강하게 작용하고 해당 지역의 환경에 미치는 영향이 매우 커서 환경과피 및 외부효과에 대한 많은 논란이 야기되었고 장기간에 걸쳐 사업이 단계별로 추진되거나 변경되면서 다양한 이해관계와 갈등이 내재되어 왔음

- 특히 1950년대 및 1960년대에는 국가발전에 필요한 사회간접자본시설 확충에 대한 국민의 암묵적 합의에 따라 중앙정부 주도로 사업이 원활히 계획, 진행되어 왔으나, 1990년도 이후 이전까지의 경제성·효율성 중심의 사업추진 방식에 대한 문제들이 공론화되기 시작하여 다수의 문제제기가 발생됨
- 이상과 같은 문제제기를 통하여 지난 1996년 ‘국책사업의효율적추진을위한특별법²⁾’ 제정방안 검토시 ‘국가정책사업’을 ‘전체 국민에게 꼭 필요한 기간산업으로 도로, 철도, 항만, 발전시설, 정보통신과 같은 사회간접자본시설’이라고 정의내린바 있으나, 해당 법은 각종 이해관계자들의 참여한 대립으로 검토단계에서 폐지되어 국가정책사업에 대한 정의기준이 여전히 모호한 상태로 남게 됨
- 이상과 같은 법률상의 정의기준 부재로 인하여 현재까지 국가정책사업은 사업 수행기관 또는 발주기관별 이해관계에 의해 국가기간 시설사업이나 기타 국가차원의 주요 역점사업 과제 등에 광범위하게 사용되어지고 있는 것으로 보임
 - 일례로, 정책학의 전문학술단체 중 하나인 한국정책학회에서 발간되는 『한국정책학회보』 제12권, 제1호 “국가정책사업사례분석을 통한 재정지출관리 효율화 방안 : 농림사업 중 유리온실사업 사례를 중심으로(김주원)”를 살펴보면, 국가정책사업에 대한 정의를 따로 내리지 않고, 다만 “중앙정부가 결정하고 지방자치단체가 집행하는 형태로 운영되는 국가차원의 주요사업”으로 통념적으로 정의하여 사용하고 있는 등 국가정책사업에 대한 정의가 매우 혼란스럽게 정의됨
- 또한, 국가정책사업 대상여부 결정에 대한 기획재정부 회계질의 회신내용(문서번호 회계제도과-71, 회신일자 : 2003년 10월 21일)을 살펴보면 다음과 같음
- 물품구매계약일반조건 제25조의 국가정책사업 대상여부에 대한 회신 : 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령과 회계예규 공사계약일반조건 등에는 국가정책사업
-
- 2) 본 법은 위천공단 등의 건설을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부간의 갈등이 첨예해지자 행정절차를 간소화하고자 해당 국책사업의 시행과 관련하여 지방자치단체의 승인·인허가·결정면허·협의동의·해제·심의 등에 대하여 사업심의위원회의 승인을 받은 경우 인허가 등을 받은 것으로 하는 내용의 법률안을 검토하였으나 전문가와 지방자치단체의 반대로 검토단계에서 폐지됨

의 구체적인 정의와 범위에 대한 명확한 규정은 없으며, 해당사업이 국가안보 및 국방 등과 관련되거나 사회간접시설과 같은 국가기간시설 및 기타 국가차원에서 주요 역점사업 과제로 선정되어 추진하는 사업 등이 국가정책사업의 범위 판단기준으로 들고 있으며, 구체적인 경우에 있어 국가정책사업의 해당여부는 발주기관에서 당초 해당 사업계획 등을 종합적으로 고려하여 판단·결정할 사항으로 해석

- 또한 방위사업청의 국가정책사업 대상의 범위 및 결정주체에 대한 기획재정부 유권해석에서도 ①당해사업이 국가안보 및 국방 등과 관련되거나 사회간접자본시설과 같은 국가기간시설사업, 기타 국가차원에서 주요 역점사업 과제로 선정되어 추진되는 사업, ②사업주관부서가 당초 사업계획 등을 고려하여 국가정책사업 해당여부 판단·결정 등으로 되어 있음

- 결론적으로 “국가정책사업”에 대한 구체적인 정의와 범위에 대한 명확한 법규정은 현재 존재하지 않으며, 해당사업이 국가안보 및 국방 등과 관련되거나 사회간접시설과 같은 국가기간시설 및 기타 국가차원에서 주요 역점사업 과제로 선정되어 추진하는 사업 등에 대한 광의의 개념으로 국가정책사업을 규정할 수 있도록, 구체적으로는 정책시행기관 또는 계약발주기관이 해당 사업의 전반적 사항을 종합적으로 고려·판단하여 정책수행 이전 최초 사업계획 등을 결정하는 과정에서 입법화되어 판단되는 것이 일반적인 것으로 보임

- 따라서 특정 사업이 국가정책사업에 해당되는지 여부는 해당 사업의 주무부서(정책집행기관)가 사업규모와 성격, 진행도와 더불어 해당 사업을 중지하는 경우에 국가에 미치는 손실의 정도 등 영향도와 관련되는 모든 요소를 고려하여 정책적으로 판단해야 하는 사항으로, 특히 해당 사업에서의 지체상금 부과 등과 관련된 계약제도의 적용에 있어 해당 사업의 국가정책사업 대상여부는 정책집행기관의 계약담당부서 또는 계약담당공무원이 단독으로 고려하여 판단할 사항은 아니며, 최소한 관련법 시행령 또는 시행규칙 수준에서 정의(입법화)되어야 할 것으로 판단됨

3. 국가정책사업의 방위사업 적용에 따른 논의 및 검토

1) 국가정책사업의 방위사업 적용 필요성 및 기대효과

- 앞서 살펴본 대로 국가정책사업은 대개 수년에서 수십년에 걸쳐 대규모의 정부예산이 투입되어 수행되는 중요한 국가 정책목표 달성의 수단으로 국가의 미래와 운명을 걸어야 할 만한 중요사업들이 포함되는 특성을 지니고 있음
 - 특히 이러한 국가정책사업들은 장기간에 걸쳐 대규모의 국가예산이 투입되기 때문에 상대적으로 단기간에 걸쳐 수행되는 다른 일반 정부사업과는 달리 정책집행에 대한 일관적이고 치밀한 목표관리 및 이행관리가 요구되고, 투입되는 사업예산의 편성과 투입에도 일관성을 유지해야 하며, 잘못된 사업진행으로 최종적인 사업 실패시 발생할 수 있는 피해가 소수의 특정분야를 넘어 불특정 다수 국민 전반에 미치게 되는 특성을 지님
 - 따라서 미래 국가경제성장의 원동력이 되며 단기간에 걸친 사업시행으로 성과확보가 어려운 첨단 신산업 분야나 국가산업발전에 기초가 되는 중요 사회간접자본 시설의 건설사업과 확충사업 분야 등이 국가정책사업으로 추진되어 왔음
- 국가의 대내외적 자주성을 확보하기 위해 추진되는 방위사업은 대개 수년에서 수십년에 걸쳐 대규모의 국가예산이 투입되는 중요한 국가사업의 하나라 할 수 있음
 - 특히 방위사업은 민간부문의 참여가 현실적으로 불가능하며, 상대적으로 단기간에 걸쳐 수행되는 다른 일반 정부사업과는 달리 효율적인 최종목표 달성을 위해 장기간에 걸쳐 일관적이고 치밀한 목표 및 이행성과관리가 필요하고, 최종적인 사업 실패시 발생하는 피해가 국민 전체에게 미치게 되는 명백한 국가정책사업적 성격을 지니는 부문이라 할 수 있을 것이므로, 방위사업에 대한 국가정책사업 적용 필요성은 충분하다고 판단할 수 있음

- 국가의 대내외적 자주성을 확보하기 위한 방위사업의 국가정책사업 지정에 따른 기대효과로는 ①기본적으로 장기간에 걸친 일관적이고 치밀한 목표관리 및 이행성과관리가 시행되어 일반사업에 비해 효율적인 예산집행에 따른 성공적인 사업종결 가능성이 높아질 것을 예상할 수 있으며, ②부수적으로 사업종료 이전단계에서 사업수행상의 문제점이 발견될시 계약기간 연장 등 계약관리대안을 일반 정책사업에 비해 보다 용이하게 적용할 수 있어 최종적인 사업실패 가능성을 현저히 줄임과 동시에 사업실패에 따른 추가적이고 불필요한 행정비용 소요를 줄일 수 있을 것이라는 점임

2) 국가정책사업의 방위사업 적용기준 검토

- 앞선 국가정책사업에 대한 고찰 부분에서 살펴본 바와 같이 특정 방위사업이 국가정책사업인지 아닌지를 판단하는 여부는, 현행 법규정하에서는 해당사업을 수행하는 정책집행기관인 방위사업청의 결정(판단)기준이 어떻게 결정되어지는지에 달려 있다고 할 수 있음
 - 즉, 국가정책사업의 판단여부는 해당 정책집행기관이 파악하고 있는 해당사업의 내용이나 기관에 해당사업의 인지도, 사업예산의 효율적 집행에 따른 중요성 정도 및 사업 참여자들간 이해관계에 따라 정책집행기관별로 차별적으로 적용될 수 있는 성질의 것이므로, 다른 정책집행기관과는 다른 방위사업청만의 국가정책사업에 대한 판단기준(정의)의 마련이 시급히 필요할 것으로 판단됨
- 특정 방위사업이 국가정책사업인지 그렇지 아닌지의 여부를 방위사업청이 판단하고자 할 때 핵심 논의사항은 다음의 3가지와 관련된다고 할 수 있음
 - ① 방위사업청 내부에서 특정 방위사업의 사업성격 등을 고려한 국가정책사업 판단 주체는 누가 되어야 하는가?
 - ② 국가정책사업에 대한 판단의 시기(사업 또는 계약추진 이전, 사업 또는 계약추진

중, 사업완료 또는 계약완료 등 지체상금 부과사안 발생 이후)는 언제 수행해야 하는가?

- ③ 국가정책사업에 대한 구체적인 판단기준(금액기준, 사업기간기준, 사업내용기준, 2가지 이상의 기준 혼용 등)은 무엇으로 설정해야 타당한가?

(1) 국가정책사업 판단주체

□ 특정 방위사업이 국가정책사업인지를 판단하는데 가장 중요한 사항 중 하나는 국가정책사업의 판단주체가 방위사업청의 어떤 조직구조에서 이루어질 것인가와 관련되는데, 판단주체는 크게 다음과 같은 4가지를 인식해 볼 수 있음

- ① 청본부 주관 : 당해 사업추진과의 연관성이 낮으나 객관성의 확보가 가능
- ② 사업관리본부 주관 : 당해 사업추진과의 연관성이 높아 이해가 용이하나 객관성 확보가 상대적으로 낮음
- ③ 계약관리본부 주관 : 지체상금 면제원 등 관련업무와 병행심의가 가능하나, 당해 사업추진과의 연관성이 높지 않아 사업에 대한 이해가 상대적으로 떨어질 수 있음
- ④ 방위사업추진위원회 이하 분과위원회 또는 정책심의회이나 계약심의회 등 위원회 주관 : 국가정책사업의 판단을 위하여 관련 위원회가 통합사업팀(IPT) 등 사업실무관련 관계기관의 요청을 받아 국가정책사업의 판단을 수행할 수 있으나, 판단 시기나 전문성 결여 부분에서 우려가 제기될 수 있음

□ 이상의 4가지 모두 국가정책사업 판단에 대한 각각의 장단점을 가지고 있기 때문에 특정 조직구조에 의존하는 것이 우월하다고 단정지우기 곤란한 문제임

- 그러나 국가정책사업의 판단이 국가예산의 효율적인 집행과 관리라는 대전제하에

서 이루어지는 것이 일반적이므로, 특정 방위사업의 예산편성과 관련성이 깊고 최초 사업계획의 수립단계부터 사업내용을 충분히 이해하고 있는 구성원들이 국가정책사업 판단주체에 고루 포함되어야 국가정책사업 결정의 대내외적 타당성을 인정 받을 수 있을 것으로 사료됨

- 즉, 국가정책사업의 심의·판단은 청 전체 차원에서 이루어지되, 특정 사업의 예산편성과정에 참여하는 구성원과 사업제안서 및 군요구사항 확정단계에서부터 해당 사업을 가장 잘 파악하고 있을 것으로 판단되는 통합사업관리팀과 국방과학연구소, 국방기술품질원 등의 주체가 국가정책사업 판단을 위한 심의를 요청하는 형식으로 국가정책사업 결정과정에 일정부분 참여하는 것이 필요할 것으로 보임

- 결론적으로 국가정책사업의 판단과 결정은 다양한 관련분야 의사결정주체의 참여에 의해 성립되는 것이 가장 합리적일 것으로 사료되므로, 이들 다양한 의사결정주체들의 참여가 가능한 방위사업 관련위원회(방위사업추진위원회 분과위원회)에서 판단·결정하는 것이 해당 방위사업의 국가정책사업 결정에 대한 대외적인 타당성 및 명분과 더불어 대내적 신뢰성을 확보하는 가장 이상적인 방법일 것으로 판단됨

- 이와 더불어 특정 방위사업의 국가정책사업 판단여부의 검토를 방위사업 관련위원회에 의뢰하는 주체는 해당 방위사업의 성격을 가장 잘 파악하고 있을 것으로 사료되는 통합사업관리팀이 주축이 되고, 이외에 관련되는 국방과학연구소 또는 국방기술품질원 등과 협의를 거쳐서 결정하는 것이 적절할 것으로 사료됨

- 다만, 관련 위원회 운영지침 변경 등과 같은 행정사무가 필요하며, 방위사업청이 수행하는 수많은 관련사업을 대상으로 판단을 수행하여야 하기 때문에 추가적인 행정비용 소모가 발생할 것을 예상할 수 있으나, 특정 본부나 청 차원에서 국가정책사업 여부를 판단한다 하더라도 이에 상응하는 행정비용이 소모는 필연적으로 발생됨을 인식해야 할 것임

(2) 국가정책사업 판단시기

- 국가정책사업의 판단시기는 국가예산의 효율적 집행과 관리라는 국가정책사업 지정의 기본 대전제를 충족시킬 수 있도록, 기본적으로 사업계획의 수립 또는 기본예산편성 단계에서 판단되는 것이 합리적일 것으로 사료되며, 이는 국가정책사업을 수행하고 있는 다른 행정 기관(국토해양부, 농림수산식품부 등)의 사례에서도 일반적으로 살펴볼 수 있는 사항임
 - 더욱이 계약체결 이전 단계, 즉 사업계획 수립 및 예산편성 단계에서 국가정책사업 여부가 판단되지 못하고 계약체결 이후에 국가정책사업 결정이 이루어질 경우, 해당 사업의 국가정책사업 결정에 대한 타당성 및 합법성에 대한 외부 관련기관의 오해와 논란 가능성도 충분히 발생할 수 있음을 인식해 보아야 할 것임

- 다만 계약체결 이전단계에서 국가정책사업 여부가 결정될 경우, 관련 방위사업체가 이를 악용하여 해당 계약이행에 소홀할 가능성도 높아질 수 있음을 생각해 볼 수 있는데, 이는 국가정책사업으로 지정된 대부분의 사업들이 일반사업에 비하여 사업수행에 따른 파급효과가 매우 크기 때문에 사업실패 가능성을 최소화시키기 위하여 필요한 모든 행정적 조치(보다 전향적인 계약기간 연장방안 검토 등)를 일반사업에 비해 보다 유연하게 검토할 가능성이 있기 때문임
 - 그러나 국가정책사업이기 때문에 해당 계약업체가 계약이행을 소홀히 할 가능성이 높아질 수 있을 것이라는 명확한 논리나 사실관계는 특정 이론이나 다른 행정기관이 수행한 국가정책사업 수행사례 어디에서도 찾아볼 수 없으며, 오히려 업체의 능력범위를 벗어나는 무리한 계약의 체결이나 해당 발주기관의 계약이행 관리에 대한 무관심 등에서 이상과 같은 업체의 도덕적 해이 가능성이 보다 높게 발생할 수 있을 것임
 - 결론적으로 국가정책사업 여부가 계약이전에 결정된다고 하여 해당 계약에 대한 업체의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높아진다고 볼 수 있는 충분한 개연성은 확보하기 어려우며, 만에 하나라도 발생할 수 있는 업체의 도덕적 해이 가능성을 미연에 방지하고자 한다면 계약체결 사전에 해당 계약이행과정을 충실히 관리·감독할 수 있는 관리시스템을 구축하여 이를 엄격히 시행하고 해당 사실을 업체에

인식시키는 동시에 제재기간이 정해져 있는 현행의 부정당업체 지정보다 더욱 강력하게 이후 관련되는 모든 국가계약에의 참여를 전면 금지시키는 조치 등 강력한 제재조치를 취할 수 있는 방안을 마련하여 시행하여야 할 것임

(3) 국가정책사업 판단기준

- 국가정책사업의 방위사업 적용을 위한 판단기준을 수립하기 위하여 보편적으로 활용되고 있는 국가정책사업 판단항목들이 무엇인지를 우선적으로 검토해보고, 검토된 항목들을 바탕으로 방위사업 특성을 고려한 구체적인 판단기준을 수립하는 방법을 이용하고자 함
 - 이러한 방법 및 절차를 통하여 수립된 국가정책사업의 방위사업 적용 판단기준은 방위사업청의 국가정책사업 결정에 대한 대외적 보편성 및 타당성 확보뿐만 아니라 대내적인 신뢰성 확보에 도움을 줄 것으로 판단됨

가. 국가정책사업 판단을 위한 일반적 판단기준항목 검토

- 일반적으로 국가정책사업 판단여부를 결정하기 위하여 다음과 같은 4가지 항목들이 주로 이용되고 있는 것으로 보이며, 이는 앞선 제2절에서도 간략하게 언급되고 있음

① 특정사업의 수행 필요성(사업목적)

- 특정사업의 수행 필요성(사업목적)이 전체 국민의 보다 나은 삶의 질 확보와 행복 추구를 위한 것으로 사업수행의 결과가 특정지역이나 계층이 아닌 전반적인 국가 발전 및 국익추구에 도움이 되는지 등을 검토·판단

② 사업에 투입 예상되는 소요예산 및 기간

- 특정 사업에 투입이 예상되는 소요예산 규모와 기간 등이 다른 사업에 비해 국가 (또는 국가기관)가 보다 많은 주의를 기울여 관리할 필요성이 있을 만큼 일정수준

이상이 되는지를 검토 · 판단

③ 사업수행에 필요할 것으로 예상되는 기술자원(기술인력 포함) 및 물적자원

- 특정사업수행에 필요할 것으로 예상되는 기술자원 수준이나 물적자원 규모가 민간 부문이나 단일 행정기관 차원에서는 사실상 동원 및 확보가 불가능하여 복수의 국가기관이 이를 주도적으로 관리하여야 하는지를 검토 · 판단

④ 사업 우선순위

- 특정사업이 해당 국가기관에서 추진예정인 다수의 사업들 중에서 우선적으로 추진 될 사업으로 인식될 만큼 중요도나 비중을 차지하는지를 검토 · 판단

나. 국가정책사업 일반적 판단기준의 방위사업 적용을 위한 세부사항 검토

- 이상에서 검토된 일반적인 국가정책사업 판단기준 항목들에 대하여 방위사업의 특성을 고려하여 방위사업 부문에 적합한 개별항목별 세부적용사항을 논의해 보면 다음과 같음

① 특정사업의 수행 필요성(사업목적) 관련 사항 논의

- 특정사업의 수행 필요성(사업목적)이 전체 국민의 보다 나은 삶의 질 확보와 행복 추구를 위한 것으로 사업수행의 결과가 특정지역이나 계층이 아닌 전반적인 국가 발전 및 국익추구에 도움이 되는지 등을 검토 · 판단

- 방위사업청이 수행 예정에 있는 다수의 사업 중 최종적인 사업중단 또는 실패의 경우에 해당사업 실패의 결과가 전반적인 국방력 감소로 이어져 전체 국민에게 피해를 끼칠 가능성이 높은 사업인지 여부를 검토 · 판단할 수 있는 기준

② 사업에 투입 예상되는 소요예산 및 기간 관련 사항 논의

- 특정 사업에 투입이 예상되는 소요예산 규모와 기간 등이 다른 사업에 비해 국가 (또는 국가기관)가 보다 많은 주의를 기울여 관리할 필요성이 있을 만큼 일정수준 이상이 되는지를 검토·판단

- ▣ 방위사업청이 수행 예정에 있는 다수의 사업 중 예상되는 소요예산 규모 및 기간 등이 다른 사업에 비해 일정수준 이상으로 방위사업청이 다른 사업들에 비해 보다 많은 주의를 기울여 관리할 필요성이 있는지 여부를 검토·판단할 수 있는 기준

③ 사업수행에 필요할 것으로 예상되는 기술자원(기술인력 포함) 및 물적자원 관련 사항 논의

- 특정사업수행에 필요할 것으로 예상되는 기술자원 수준이나 물적자원 규모가 민간 부문이나 단일 행정기관 차원에서는 사실상 동원 및 확보가 불가능하여 복수의 국가기관이 이를 주도적으로 관리하여야 하는지를 검토·판단

- ▣ 방위사업은 특성 상 해당사업에 필요한 기술의 독특성과 복잡성이 높고 계약의 성공적 달성을 위하여 해당 계약이행에 투입되는 기술이 매우 복잡하며 운영 노하우 등과 같은 사업수행경험을 특별히 필요로 하기 때문에 해당 사업에 투입되는 모든 필요자원(기술 및 인적·물적 자원)을 방위사업청이나 민간 방산업체 수준에서 독자적으로 확보·관리할 수 있는지 여부를 검토·판단할 수 있는 기준

④ 사업 우선순위 관련 사항 논의

- 특정사업이 해당 국가기관에서 추진 예정인 다수의 사업들 중에서 우선적으로 추진할 사업으로 인식될 만큼 중요도나 비중을 차지하는지를 검토·판단

- ▣ 방위사업청이 수행 예정에 있는 다수의 사업 중 중요 방산물자를 연구·개발·생산하는 사업이거나 전반적인 군전력 개선을 목적으로 하는 등 장기적인 국방력 강화에 직접적으로 연결될 수 있는 중요사업인지 여부를 검토·판단할 수 있는 기준

다. 국가정책사업의 방위사업 적용을 위한 세부 판단기준의 검토 및 수립

- 이상에서 살펴본 국가정책사업 일반적 판단기준의 방위사업 적용을 위한 세부사항 검토결과를 바탕으로 국가정책사업의 방위사업 적용을 위한 판단기준을 세부적으로 제시해 보면 다음과 같은 4가지 사항으로 정리해 볼 수 있을 것임

① 특정사업의 수행 필요성(사업목적) 관련

사업중단 또는 실패의 경우 해당사업 실패의 결과가 전반적인 국방력 감소로 이어져 전체 국민에게 피해를 끼칠 가능성이 있는 사업

② 사업에 투입 예상되는 소요예산 및 기간 관련

해당 방위사업의 수행에 투입이 예상되는 예산규모 및 기간이 다른 사업에 비해 일정수준 이상인 사업

③ 사업수행에 필요할 것으로 예상되는 기술자원(기술인력 포함) 및 물적 자원 관련

해당 방위사업에 투입이 예상되는 모든 필요자원(기술, 인적, 물적)을 방위사업청 또는 민간 계약업체가 독자적으로 확보·관리하기 어려워 다른 국가기관(정부출연연구기관 및 전문연구기관 포함)의 참여가 필요한 사업

④ 사업 우선순위 관련

해당 방위사업이 군전력 개선을 목적으로 하는 방위력 개선사업³⁾ 또는 중요 방산물자를 연구·개발 또는 연구·개발·생산하는 사업

- 이상의 판단기준 중 **①특정사업의 수행 필요성(사업목적) 관련사항**과 **④사업 우선순위 관련사항** 등 2가지는 정성적 판단기준(Qualitative Criteria)으로 별도의 하위 판단기준을 계량적으로 설정할 경우 정성적 판단기준의 존재의미를 퇴색시킬 수 있는 결과를 초

3) 군사력을 개선하기 위한 무기체계의 구매 및 신규개발·성능개량 등을 포함한 연구개발과 이에 수반되는 시설의 설치 등을 행하는 사업(방위사업법 제3조1항)으로 우리나라는 1974년부터 방위력개선사업을 전력증강의 주요 수단으로 추진함

래할 수 있을 것이므로 특정한 계량적 기준의 재설정 없이 앞서 언급한 국가정책사업의 판단주체인 방위사업추진위원회 분과위원회가 국가정책사업 판단(심의)과정에서 판단하면 될 것으로 판단됨

□ 그러나 ②사업에 투입 예상되는 소요예산 및 기간 관련사항과 ③사업수행에 필요할 것으로 예상되는 기술자원(기술인력 포함) 및 물적자원 관련사항 등 2가지 판단기준은 이상의 2가지 기준과는 다른 정량적 판단기준(Quantitative Criteria)으로 해당기준에 대한 별도의 계량적 기준을 설정하여 판단에 이용하여야 할 것임

① ②사업에 투입 예상되는 소요예산 및 기간 관련사항에 대해서는 ㉠계약기간(사업수행기간)과 ㉡총사업금액(계약금액) 등 2가지 사항에 대한 계량적 기준을 설정하여 판단에 이용하여야 할 것임

- ㉠계약기간(사업수행기간) 기준의 경우 국가정책사업의 지정이유 중 하나가 원칙적으로 국가예산의 효율적 편성과 집행 관리를 위함임을 감안해 볼 때, 1년(12개월)이하의 단기사업은 사업수행의 결과확인이 상대적으로 빠르며 단일 회계연도에 속할 가능성이 높고, 특히 연구·개발 및 연구·개발·생산 등이 동시 또는 순차적으로 연결 진행되어야 하는 복합사업의 경우에는 최소 12개월 이내에 종료될 가능성이 매우 낮기 때문에 국가정책사업으로 지정되어야 할 타당성이 상대적으로 낮다고 판단되므로 사업계획 수립단계에서 예측되는 사업기간이 최소 13개월 이상 사업에 적용되는 것이 합리적일 것으로 판단됨

- 또한 ㉡총사업금액(계약금액) 기준의 경우, 총액 기준 500억원 이상 사업이 포함되어야 할 것으로 판단되는데, 이는 기획예산처가 작성 배포한 “2008년도 예산안 작성 세부지침” 중 국가연구개발사업으로서 사전타당성조사 등 정부가 해당 사업의 예산편성과 집행에 효율을 기울여야 할 사업목표 및 계획이 구체화된 사업으로 총사업비가 500억 이상의 사업을 규정하고 있으며, 계속사업 중 사업규모와 내용이 현저히 변경될 때 이를 재검토해야 하는 대형사업의 경우에도 총사업비가 500억 이상인 사업을 규정하고 있는 점 등을 고려해 볼 때, 해당 정부기관이 수행하는 기타 일반사업보다는 엄격하게 예산편성과 집행을 수행해야 할 필요성이 있는 예

산규모로 500억원을 기준으로 하는 것이 합리적일 것으로 판단됨

- ② ③사업수행에 필요할 것으로 예상되는 기술자원(기술인력 포함) 및 물적자원 관련사항은 방위사업청 또는 계약업체가 필요한 기술 및 물적자원을 독자적으로 확보·관리하기 어려워 다른 국가기관(정부출연연구기관 및 전문연구기관 포함)의 참여가 필요하다는 내용에 관한 것이므로, 이는 해당 방위사업에 2개 이상의 국가기관이 참여하여 추진되면 본 판단기준에 부합하는 것으로 설정하면 될 것임

라. 국가정책사업의 방위사업 적용을 위한 판단기준(안) 검토 및 수립

- 국가정책사업의 방위사업 적용을 위해 수립될 판단기준(안)은 앞서 검토된 4가지 세부 판단기준을 모두 포함하고 있으나, 4가지 판단기준들이 모두 동일한 조건으로 사용하고 있지는 않음
 - 이러한 이유는 4가지 판단기준을 모두 충족하는 것으로 국가정책사업에 대한 판단기준(안)을 마련할 경우 국가정책사업으로 지정될 수 있는 방위사업의 범위가 지나치게 제한될 가능성이 있어 국가정책사업 지정의 실효성 측면에 문제가 제기될 수 있으며,
 - 4가지 판단기준 중 어느 하나의 기준만을 충족시키는 것으로 국가정책사업에 대한 판단기준(안)을 마련할 경우에는 국가정책사업으로 지정되는 방위사업의 적합성 및 신뢰성 측면에서 문제가 제기될 수 있을 것이기 때문임
- 따라서 4가지 세부 판단기준 중 ①특정 방위사업의 수행 필요성(사업목적) 기준과 ④사업 우선순위 기준을 동시에 충족시키면서, ②사업에 투입 예상되는 소요예산 및 기간 기준 또는 ③ 사업수행에 필요할 것으로 예상되는 기술자원(기술인력 포함) 및 물적자원 기준 중 어느 하나만 만족하는 방위사업을 국가정책사업으로 지정하는 것으로 하였음

□ 이상의 세부 판단기준 4가지를 이용하여 국가정책사업으로서의 방위사업이 어떤 사업이어야 하는지에 대한 기본적인 판단기준(안)을 설정하여 보면 다음과 같을 것임

- ① 사업계획수립 또는 예산편성 단계에서 계약기간(사업수행기간)이 최소 1년 이상, 총 계약금액(사업금액)이 최소 500억원 이상 소요됨이 예측되는 사업⁴⁾이거나,
- ② 2개 이상의 국가기관(정부출연 연구기관 및 전문연구기관을 포함한다)이 참여하여 추진하는 사업으로서,
- ③ 군전력 개선을 목적으로 한 방위력 개선사업⁵⁾과 경상비 사업 중 방산물자를 연구·개발 또는 연구·개발·양산을 수행하는 사업이며,
- ④ 최종적인 사업중단 또는 실패의 경우 피해가 전반적인 국방력 감소로 이어질 가능성이 있는 사업

□ 마지막으로 이상의 판단기준(안)은 해당 사업의 계약금액이나 계약기간에 따른 정량적인 기준 및 특정사업수행의 필요성이나 사업 우선순위 평가 등의 정성적인 기준을 모두 포함하고 있어 방위사업청의 국가정책사업 지정의 신뢰성과 타당성을 일정수준 이상 제고시키는 측면이 높겠으나, 사업기간이 단기간(12개월 이하)이며 계약금액이 상대적으로 소액(500억원 이하)의 계약이지만 계약이행 기간을 당초 사업계획보다 연장해서라도 해당 사업을 완수해야 할 필요성이 높은 사업이 배제될 가능성도 있다는 측면에서 문제가 제기될 수 있을 것임

- 따라서 ②와 관련하여서는 특정사업의 계약기간과 총 계약금액이 ②의 정의에 부합되지 않더라도 해당 통합사업관리팀(IPT) 등 사업수행의 중요성 및 다른 사업과의 연관관계를 명확히 파악할 수 있는 기관의 요청에 의해 국가정책사업 판단주체가 판단심의를 수행하여 지정할 수 있도록 하는 추가적인 사항도 필요할 것으로 판단됨

4) 최초 연구·개발사업의 경우 이후 양산사업(예상)까지 모두 포함한 총 계약금액(사업금액)으로 산정

5) 군사력을 개선하기 위한 무기체계의 구매 및 신규개발·성능개량 등을 포함한 연구개발과 이에 수반되는 시설의 설치 등을 행하는 사업(방위사업법 제3조1항)으로 우리나라는 1974년부터 방위력개선사업을 전력증강의 주요 수단으로 추진함

[4] 국가정책사업의 방위사업 적용에 관한 "기본규정(안)" 정리

- 이상의 모든 논의내용을 바탕으로 하여 국가정책사업의 방위사업 적용에 관한 기본규정(안)을 정리하여 보면 다음과 같음

가. 국가정책사업의 방위사업 적용을 위한 규정(안) : 국가정책사업 정의 및 판단기준(안)

방위사업상 국가정책사업의 선정은 군전력 개선을 목적으로 한 방위력 개선사업과 경상비 사업 중 방산물자를 연구·개발 또는 연구·개발·생산을 동시에 수행하는 사업이며, 최종적인 사업중단 또는 실패의 경우 피해가 전반적인 국방력 감소로 이어질 가능성이 있는 사업으로서, 다음 각 호의 1에 해당하는 사업을 기준으로 검토하여야 한다.

1. 사업계획수립 또는 예산편성 단계에서 계약기간(사업수행기간)이 최소 1년 이상, 총 계약금액(사업금액)이 최소 500억원 이상 소요됨이 예측되는 사업⁶⁾
2. 2개 이상의 국가기관(정부출연 연구기관 및 전문연구기관을 포함한다)이 참여하여 추진하는 사업
3. 기타 해당사업의 통합사업관리팀의 요청에 의해 방위사업추진위원회(분과위)의 심의를 거쳐 선정된 사업

나. 국가정책사업의 방위사업 적용을 위한 지정요청과 판단주체 및 판단시기(안)

1. (판단시기) 방위사업의 국가정책사업 판단 및 지정은 기본적으로 해당 사업의 사업계획수립단계에서 이루어져야 하며, 필요할 경우에는 예산편성 및 확정단계에서 최종적으로 이루어지도록 하여야 한다.
2. (지정요청 및 판단주체) 방위사업의 국가정책사업 지정요청은 해당 사업의 통합사업관리팀에서 수행하며, 판단주체는 방위사업추진위원회(분과위)가 방위사업추진기본전략(안) 심의시 전항의 기준을 고려하여 선정한다.

6) 최초 연구·개발사업의 경우 이후 양산사업(예상)까지 모두 포함한 총 계약금액(사업금액)으로 산정



Ⅲ. 방위사업 관련 지체상금제도에 대한 고찰

3. 방위사업 관련 지체상금제도에 대한 고찰

1. 지체상금에 대한 법적 고찰

1) 지체상금의 개념 및 법적 근거

- 지체상금이란 채무에 대한 이행이 가능함에도 불구하고 채무자가 자신의 귀책사유로 인하여 이행하지 않는 이행지체가 발생한 경우에 인정되는 지연배상금을 의미함. 따라서 그 지체상금의 발생 요건은 ① 채무의 이행이 가능함, ② 채무자의 귀책사유로 이행을 하지 않는 것임

- 지체상금의 해석에서 이행지체와 지체이행 용어간에는 차이가 있을 수 있는데, 이행지체는 계약 목적물이 계약조건에 충족하는 상태로 계약완료 되지 못한 바를 의미하여 계약이 완료되지 않음으로 인한 계약해지의 원인이 될 수 있으나, 지체이행은 계약 목적물이 계약조건에 충족하는 상태로 수요기관(갑)에 인도되었으나, 계약 기간 이내에 납품되지 못하였음을 의미하므로 본질적인 차이가 있음
 - 따라서 지체상금은 이행지체 상태에서 부과하는 것이 아니라 지체이행(계약 목적물의 인도완료)에 대해 부과된다고 하여야 보다 올바른 정의라 할 수 있음

- 일반적 국가계약에서 지체상금은 『국가를당사자로하는계약에관한법률』 (이하 ‘국가계약법’ 이라 함) 및 동 시행령, 시행규칙에 근거하고 있음

[표5] 지체상금 근거 법령

| 국가계약법 제26조(지체상금) |
|---|
| ① 각 중앙관서의 長 또는 계약담당공무원은 정당한 이유없이 계약의 이행을 지체한 계약상대자로 하여금 지체상금을 납부하게 하여야 한다 ② 제1항의 규정에 의한 지체상금의 금액·납부방법 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다 ③ 제18조제3항 단서의 규정은 제1항의 지체상금의 경우에 이를 준용한다 |
| 국가계약법 시행령 제74조(지체상금) |
| ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자(국가기관과 지방자치단체를 제외한다)가 계약상의 의무를 지체한 때에는 지체상금으로서 계약금액(장기계속공사계약·장기계속물품제조계약·장기계속용역계약의 경우에는 연차별 계약금액을 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 기획재정부령이 정하는 율과 지체일수를 곱한 금액을 계약상대자로 하여금 현금으로 납부하게 하여야 한다. 이 경우 계약상대자의 책임없는 사유로 계약이행이 지체되었다고 인정될 때에는 그 해당일수를 지체일수에 산입하지 아니한다. ② 제1항의 경우 기성부분 또는 기납부분에 대하여 검사를 거쳐 이를 인수한 경우(인수하지 아니하고 관리·사용하고 있는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에는 그 부분에 상당하는 금액을 계약금액에서 공제한 금액을 기준으로 지체상금을 계산하여야 한다. 이 경우 기성부분 또는 기납부분의 인수는 성질상 분할할 수 있는 공사·물품 또는 용역등에 대한 완성부분으로서 인수하는 것에 한한다. |

- 일반적으로 지체상금의 계산은 ①일정금액을 정하여 부과하는 방법과 ②지체기간에 비례하여 정하는 방법이 있으며 통상적으로 후자가 많이 이용되고 있는데, 우리나라 국가계약법의 경우에는 일반적으로 “계약금액×지체상금율×지체일수”로 산정함. 현재 국가계약법 시행규칙 제75조는 일정한 지체상금율을 명시하고 있음

[표6] 지체상금(국가계약법 시행규칙 제75조)

| 구 분 | 지체상금율 |
|-------------------------|----------|
| 공 사 | 1/1000 |
| 물품 제조구매(소프트웨어사업시 일괄입찰) | 1.5/1000 |
| 물품의 수리, 가공, 대여, 용역 및 기타 | 2.5/1000 |
| 군용 음식료품 제조, 구매 | 3/1000 |
| 운송, 보관 및 양곡 | 5/1000 |

[표7] 지체상금 관련 계약일반조건 또는 계약특수조건

| 구 분 | 내 용 |
|------------|--|
| 관련규정 내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 지체상금 = 계약금액 × 지체일수 × 지체상금율 ○ 지체상금율 <ul style="list-style-type: none"> - 공사 : 1/1,000 - 물품제조구매 : 1.5/1,000 - 물품수리·가공·대여·용역 및 기타 : 2.5/1,000 - 운송·보관 및 양곡가공 : 5/1,000 |
| 계약금액 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 계약서상의 계약금액 <ul style="list-style-type: none"> - 설계변경, E/S 등이 있었던 경우 변경계약 금액 ○ 장기계속계약의 경우 당해 년차 계약 금액 ○ 성질상 분할할 수 있는 완성부분으로서 인수 사용되고 있는 기성부분은 계약금액 산출시 제외 |
| 지체일수 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 준공(납품)기간내에 검사원을 제출한 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 검사에 합격 : 지체일수 없음 - 보완지시를 받은 경우 : 보완지시일로부터 최종검사에 합격한 날까지 부과 ○ 준공(납품)기간을 초과하여 검사원을 제출한 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 준공일(납품일) 익일부터 검사에 합격한 날까지 부과 ○ 계약상대자의 책임없는 사유에 의하여 지체된 경우에는 해당 일수를 지체일수에서 공제 ○ 연대보증시공의 경우 : 부도확정일로부터 연대보증시공 지시일까지의 기간을 공제 |

2) 방위사업의 지체상금 부과 및 면제 사유

- 방위사업에 대한 지체상금 부과 및 면제결정은 방위사업규정 제367조 제2항에 근거하여 군수조달분과위원회의 심의를 통해 지체상금의 부과 및 면제 결정이 이루어짐
 - 방위사업에 대한 지체상금의 부과방식도 국가계약법 및 회계예규 등에서 일반적으로 적용되고 있는 지체상금 관련규정에 따라 결정되어짐

- 방위사업규정 제367조 제1항에 따라 계약상대자의 책임 없는 사유에 의해 지체되었다고 인정할 때에는 해당일수 만큼 지체상금을 면제하거나 납기 조정 가능
 - ① 천재지변 등 불가항력적인 사유에 의한 경우
 - ② 계약상대방이 대체 사용할 수 없는 중요 관급재료의 공급이 지연되어 제조 또는 공사의 공정 진행이 불가능하였을 경우
 - ③ 정부의 시책 및 책임으로 제조 또는 공사가 중단되었을 경우
 - ④ 도입원자재 및 부품이 수출국의 파업, 폭동, 화재, 동원, 징발, 전쟁, 항구폐쇄, 수출금지 등 해외 판매자의 책임을 물을 수 없는 사유로 도입이 지연 된 경우
 - ⑤ 규격서 도면의 한국화 제정 지연 등 기술자료 미제공으로 인하여 생산이 지연된 경우
 - ⑥ 초도양산의 경우에 체계개발 또는 시제생산과정(탄약의 경우 3개 로트까지)에서 국가의 사유로 발견치 못했던 기술상의 보완을 위해 재생산으로 지연된 경우
 - ⑦ 규격변경으로 인하여 지연된 경우
 - ⑧ 기타 계약상대자의 책임에 속하지 아니하는 사유로 지체된 경우

3) 지체상금의 법적 성격

- 지체상금은 ① 일방 당사자의 계약 불이행이 있고, 해당 손해액의 입증이 어려울 때

실제 발생할 손해에 관계없이 일정비율 또는 일정액의 손해배상액을 계약당사자간 합의로 미리 정하는 ‘손해배상의 예정’ 과 ② 채무이행을 위한 심리적 압박을 가하기 위해 불이행시 부담하는 법적 불이익을 미리 정하는 ‘위약벌’ 로 나뉘며, 민법은 별다른 특약이 없는 한 지체상금은 손해배상의 예정으로 해석함

- 손해배상의 예정과 위약벌의 차이점은 손해배상의 예정에는 법원의 재량에 의한 금액이 허용되지만(민법 제398조 제2항) 위약벌은 그렇지 않으며, 위약벌의 경우 피해자의 손해정도와 무관한 제재의 성격도 지닌다는 것임
 - 그러나 실무적으로 그 구별이 명확하지는 않으며, 계약상 지체상금이 손해배상의 예정인지, 위약벌인지 구분하는 것은 해당 계약내용의 전체적 취지로 파악해야 함
- 현재 국가계약법상 “계약금액×지체상금율×지체일수” 로 산정되는 국가계약의 지체상금의 경우, 규정 형식은 위약벌의 성격이 강하게 내포되어 있는데, 이는 총 계약금액에 비례하여 그 규모에 따른 계약 위반에 대한 위약금을 산정한 것으로 발주자의 실질적 손해에 대한 예측이나 산정없이 부과되고 있으나 우리나라 법원은 이러한 지체상금에 대해 방대한 감액을 인정함으로써 위약벌의 성격보다는 손해배상적 성격으로 해석할 수 있음

4) 지체상금과 관련된 국내 판례 분석

- 1988년부터 2005년까지 대법원 및 하급심 판결과 대한상사중재원의 중재판결 내용 중 지체상금과 관련된 22건의 판례로 보면 총 22건 중 11건이 액수가 과다하다고 하여 수급자가 법원에 감액을 요청하고, 법원에서 인정한 사례로서 일반적으로 지체상금이 실제 손해를 넘는 수급자 제재의 성격이 있으며 많은 경우 지체상금이 과다하게 부과되고 있음을 반증하고 있음

- 따라서 국내법에서 적용되는 지체상금 산정방법은 발주자의 실제 손실에 대한 예측과는 연관성이 적으며, 실제 발주자의 손실과 차이가 발생하게 되고 과다하게 책정된 지체상금이 소송의 주요 원인이 되고 있음

[표8] 지체상금 관련 판례분석(1988~2005)

| 번호 | 일시 | 판결기관 | 판결번호 | 판결내용 |
|----|------------|----------|-----------------------------|---------|
| 1 | 1988.03.08 | 대법원 | 87다카2083 | |
| 2 | 1991.07.09 | 대법원 | 91다6979 | |
| 3 | 1993.06.17 | 서울민사지방법원 | 92가합53588 | 지체상금 과다 |
| 4 | 1993.10.05 | 대한상사중재원 | 제91내34호 | 지체상금 과다 |
| 5 | 1994.09.15 | 서울고등법원 | 93다29992 | 지체상금 과다 |
| 6 | 1994.09.30 | 대법원 | 94다32986호 | |
| 7 | 1995.03.16 | 서울고등법원 | 93나3994 | |
| 8 | 1995.04.27 | 서울고등법원 | 94재나95 | 지체상금 과다 |
| 9 | 1995.05.18 | 서울고등법원 | 94나29012 | 지체상금 과다 |
| 10 | 1995.07.21 | 서울고등법원 | 94나17453 | 지체상금 과다 |
| 11 | 1995.09.05 | 대법원 | 95다18376호 | 지체상금 과다 |
| 12 | 1997.06.24 | 대법원 | 97다2221호 | |
| 13 | 1998.02.24 | 대법원 | 95다38066호 | 지체상금 과다 |
| 14 | 1999.03.26 | 대법원 | 96다23306 | 지체상금 과다 |
| 15 | 2000.12.08 | 대법원 | 2000다19410 | |
| 16 | 2000.12.21 | 대법원 | 96나42743 | |
| 17 | 2001.01.30 | 대법원 | 2000다56112 | 지체상금 과다 |
| 18 | 2002.06.14 | 대한상사중재원 | 제01111-00100호 | 지체상금 과다 |
| 19 | 2002.09.04 | 대법원 | 2001다1386 | |
| 20 | 2002.11.26 | 대법원 | 2000다31885 | |
| 21 | 2004.02.03 | 서울중앙지법 | 2002가합63706 2003가합277212 | |
| 22 | 2005.11.25 | 대법원 | 2003다60136 | |

- 한편 국가계약법상의 지체상금의 범위와 관련하여 우리나라 법원은, 지체상금에 관한 약정이 있는 경우에도, 그 발생의 시기는 특별한 사정이 없는 한 약정 준공 일이나, 그 종기는 수급인이나 도급인이 건물을 준공할 때까지 무한히 계속되는 것이라고 할 수 없고, 수급인이 공사를 중단하거나 기타 해제 사유가 있어 도급인이 이를 해제할 수 있었을 때(실제로 해제한 때가 아니고)부터 도급인이 다른 업자에게 의뢰하여 같은 건물을 완성할 수 있었던 시점까지로 제한되어야 하고 또 수급인이 책임질 수 없는 사유로 인하여 공사가 지연된 경우에는 그 기간만큼 공제되어야 하며, 그렇게 하여 산정된 지체상금액이 부당히 과다하다고 인정되는 경우에는 법원이 민법 제398조 제2항에 의하여 적당히 감액할 수 있다고 함(대법원 1997.6.27. 선고 97다782 판결 및 다수 판례)

- 이와 같이 우리나라 법원은 여러 가지 사정을 참작하여, 지체상금 총액에 대한 법관 재량의 방대한 감액을 인정함으로써 약정된 지체상금을 위약벌의 성격보다는 손해배상적 성격으로 해석하는 것이 일반적인 경향으로 분석됨

5) 최근 방산물자계약 지체상금 부과현황 및 처리 사례분석

- 방산물자 계약과 관련하여 매년 지체상금 부과 사례가 증가 추세에 있으며, 이에 따른 업체 부담 및 시행기관(정부)의 행정낭비가 증대되고 있음
- 특히 2003년~2007년의 최근 5년간 방위사업에 대한 지체상금 부과현황은 다음과 같으며, 이중 계약금액의 10%이상 부과사업 중 계약금액이 10억원 이상 사업은 11건으로 방위력개선사업 7건, 경상사업 4건에 달하고 있음

[표9] 최근 5년(2003년~2007년)간 지체상금 부과현황 중 계약금액 10%이상 부과현황

(단위 : 건, 백만원)

| 구 분 | 총 부과 | | 계약금액의 10%이상 부과 | | | |
|---------|-------|--------|----------------|------|--------|------|
| | 건수 | 금 액 | 건수 | % | 금 액 | % |
| 방위력개선사업 | 656 | 28,496 | 92 | 14.0 | 7,807 | 27.4 |
| 경 상 사 업 | 901 | 16,073 | 47 | 5.2 | 13,976 | 86.9 |
| 계 | 1,557 | 44,569 | 139 | 8.9 | 21,783 | 48.8 |

자료원 : 방위사업청 내부자료

[표10] 최근 국내 방산물자계약 관련 방위사업청 지체상금 부과/면제 처리 사례

| 사업명 | 지체사례 | 계약금액 | 지체상금 | 부과/면제처리결과 |
|------------------|---------------------|---------|--------------|--------------------|
| KT-1기본 훈련기 사업 | 기술변경 및 기상조건 등 | 5,600억원 | 59억원 (0.01%) | 6천2백만원 부과, 나머지 면제 |
| 육군 C41 개발사업(2단계) | 개발지연 | 66억원 | 81억원 (122%) | 76억원 면제, 나머지 부과 |
| 해군중어뢰 | 국방과학연구소 설계 오류로 기술변경 | 564억원 | 71억원(13%) | 전액면제 |
| 공군 제2MCRC사업 | 개발지연 및 요구기준 변경 | 1,682억원 | 722억원 (43%) | 전액부과 |
| 해군 UAV사업 | 군 요구기준 변경 | 52억원 | 37억원 (72%) | 7백6십9만원 부과, 나머지 면제 |

자료원 : 방위사업청 내부자료

[표11] 해외 방산물자계약 관련 방위사업청 지체상금 사례

| 업체/사업명 | 지체내용/계약일 | 계약금액 | 지체상금 | 결과 |
|-----------------|-------------------|---------|---------------|------------------------|
| 록히드마틴 장거리레이더 | 납품지연/ '00.7.21 | 5,418만불 | 270만불 (5%) | 록히드마틴의 국제상사중재절차로 종결 |

자료원 : 방위사업청 내부자료

[표12] 최근 방산물자계약 지체상금 관련 주요 분쟁 사례(2003~2007)

| 사건번호 | 상대방(사건명, 소가) | 소제기일 | 선고일/선고결과 | 사건내용 |
|------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|--|--|
| 03가합56040 | 원고:삼성탈레스 (매매대금, 약16억원) | 03.07.29 | 06.02.14 (국가일부승소) 확정:04.03.09 | K-1사통장치부품 지체상금 감액후 납품대금을 지급하자 불복 |
| 04가합96427 05나88543 07다14919 | 원고:삼성SDS (손해배상 등, 약55억원) | 04.11.24 05.09.26 07.02.20 | 05.08.31 (국가일부승소) 07.01.30 (국가일부승소) 07.06.28 (국가일부승소) | 보급관리 정보체계를 장기계속계약으로 개발하면서 발생한 지체상금에 대한 반환 및 사업기간연장 비용 부분 손해배상 청구 |
| 05가합82180 06나15696 | 원고:KAI (물품대금, 약135억) | 05.09.12 06.02.06 | 06.01.12 (국가일부승소) 06.02.06 (국가일부승소) 확정:06.12.22 | 육군 UAV사업 관련 기면제된 지 체상금을 재부과하면서 물품대금 의 지급보류하자 소제기 |
| 06가합35525 06나115176 07다51178 | 원고:KAI (채무부존재확인, 약1,298억) | 06.11.24 07.06.23 07.10.11 | 06.11.24 (국가패소) 07.06.13 (국가패소) 07.10.11 (국가패소) | T50 초도양산계약시 주익보상비 (생산주체가 록히드마틴에서 KAI 로 변경)를 부당하게 인정하여 감 사원 지적으로 감액수정요구시 업 체의 부동의로 소제기 |
| 중앙06가합 110938서고 07나105008 | 원고:STX엔진 (채무부존재확인, 약6억4천만원) | 06.12.28 07.09.21 | 07.09.16 (국가일부승소) - | MTU엔진정비계약을 방산물자임 을 전제로 계약하였으나, 후에 그 중 일부가 방산물자로 지정되지 않았음을 인지하여 일반물자로 원 가계산한 원가차액 환수추진하자 소제기 |

| | | | | |
|------------------------------|------------------------------|----------------------|---------------------------|--|
| 중앙07가합 7497서고 07나97343 | 원고:STX엔진 (부당이득금, 약1억원) | 07.01.29 07.10.02 | 05.09.05 (국가일부승소) - | 예인음탐기체제(SQR- 220K) 외 16항목 물품구매계약후 납품지연 으로 지체상금부분을 공제하려 하 였으나, 그 책임이 원고에 있지 아니하고, 분할납품에 해당하지 않는다면 소제기 |
| 중앙07가합 48627 | 원고:쌍용정보통신 (용역비, 약106억원) | 07.06.07 | - | KCTC중앙통제장비의 지체상금부 과가 부당하다며 이에 대한 물품 비와 해군전술 C41체계개발사업 용역비 청구 |
| 중앙07가합 52275 | 원고:쌍용정보통신 (물품대금, 약70억원) | 07.06.19 | - | 해군전술자료체계(KNTDS) 장비 사업 및 해군전술 C41체계개발사 업관련 지체상금과 납품대금을 상 계처리 관련 대금미지급소제기 |
| 중앙07가합 56017 | 원고:쌍용정보통신 (정산금, 약36억원) | 07.06.29 | - | 육군과학화전투훈련장(KCTC) 중 양통제장비 납품계약과 관련한 부 가세 증액분에 대한 정산금 및 피 고와 큐빅사 사이에 체결한 기술 이전 및 부품국산화 목적의 절충 교역계약과 관련한 환자손으로 인 한 장산금 지급청구 |

□ 이상의 주요 사례를 살펴보면 대형 방위력 개선사업의 경우에 지체상금이 과다하게 부과되는 사례가 다수 발생하고 있는 것으로 나타나며, 특히 지체상금이 계약금액의 122%(예, 육군 2단계 C41 개발사업)에 달하는 경우도 발생하고 있는 것으로 나타나고 있음

- 이러한 지체상금 과다 발생사례와 같이 지체상금 부과금액의 규모가 커질 경우 대부분의 방위사업체들은 법정 소송으로 이러한 문제를 해결하고자 하는 경향이 있는 것으로 보이며, 현재 우리나라 법원은 많은 분쟁사례에서 국가기관보다는 업체에 유리한 지체상금 감액/면제 판결을 내리고 있음을 알 수 있음

- 대형 방위력 개선사업의 지체상금부과와 관련하여 법원이 일반적으로 공급업체에 유리한 판단을 내리는 근거는 정부관리 연구개발사업의 특성상 사업관리, 품질/형상관리, 기술/운용시험 평가 및 규격제정 등 전 분야에 걸쳐 발주처의 확인·감독이 중요하고, 실제 그러한 확인·감독이 이루어짐에도 불구하고 제때에 납기조정 등이 합리적으로 이루어짐이 없이 차후 공급업체 측에게 일방적으로 책임을 전가하여 지체상금이 부과되고 있음에 주목해야 할 것임

6) 지체상금 부과한도 관련사항 분석

(1) 국내와 해외국의 지체상금 부과한도 기준 비교분석

- 국내 민간거래의 경우 사법상 쌍무계약에서 계약당사자는 별도의 민사관련법상의 규정이 없더라도 계약자유 원칙에 의해 상호의사의 합치로 계약서상에 지체상금율과 상한선 또는 상한기간에 관한 조항을 두는 것이 자유로울 수 있으나, 현행 정부계약 법규상에는 명시적으로 지체상금 부과 한도규정을 두고 있지 않아 정부조달계약의 경우 계약보증금이나 계약금액에 관계없이 지체일수에 따라 무한정 부과되고 있음
 - 이와 관련 기획재정부도 해당 규정에 근거하여 지체상금제도를 엄격히 운영하는데 원칙적으로 동의하고 있어, 현행 우리나라 정부조달계약과 관련된 지체상금제도는 개별 계약의 구체적 사정을 감안하지 않고 때로 지나친 부담을 강제하는 경우가 발생함
- 그러나 민법 제398조는 예정된 손해배상액이 부당하게 과다할 경우에는 채무자의 청구가 없더라도 법원이 직권으로 감액할 수 있도록 규정하고 있고, 대법원 판례도 이를 인정하고 있음
 - 예를 들어 계약금액 956만원에 대하여 지체상금 400만원(계약금액의 41.8%)이 부

당하게 과다계상 되었다고 판단하여 200만원(계약금액의 20.9%)으로 감액(대판72다190)결정을 내린 것이나, 계약금액 570만원에 대하여 지체상금 114만원(계약금액의 20%)가 부당하게 과다계상 되었다고 판단(대판75다1404)하거나, 계약금액 4억 1천만원에 대하여 지체상금 4,000만원(계약금액의 9.8%)이 부당하게 과다계상 되었다고 판단하여 2,000만원(계약금액의 4.9%)으로 감액(대판87타카685)한 것이 합법적이라고 판시한 점을 고려해 볼 때 사법상 쌍무계약이라 할 수 있는 현행 정부관련계약의 경우에도 지체상금이 계약금액을 초과하여 무한정 부과되도록 운영되는 것은 불합리한 측면이 없지 않아 있다고 판단됨

- 따라서 사법상 쌍무계약이라 할 수 있는 현행 정부조달계약에 있어 지체상금이 계약금액을 초과하여 무한정 부과될 수 있는 것으로 운용되는 것은 일견 불합리한 측면이 없지 않아 있는 것으로 판단됨
- 그러나 해외국가들에서는 일반적으로 지체상금을 손해예정액의 배상개념으로 인식하여 지체상금 부과에 대해 일정 수준의 상한선을 규정하고 있음
 - 미국의 정부계약제도에 있어서는 계약담당관이 지체상금 부과의 상한액 또는 상한기간을 정할 수 있도록 규정하고 있으며, 계약담당관은 지체상금을 줄일 수 있도록 하는 가능한 모든 조치를 취할 것을 의무화하고 있음
 - 또한 IBRD의 국제계약 가이드라인에서 규정한 지체상금 관련조항을 살펴보면, 계약 상대방에 대하여 위약벌이 아닌 손해배상 예정액으로서의 지체상금을 부담하도록 권고하고 있고 이에 따라 지체상금 부과에 일정한 한도가 있어야 함을 분명히 하고 있음
- 마지막으로 정부조달계약에 있어 지체상금 부과에 대한 한도가 규정될 경우 계약 상대방은 지체상금 부과한도가 초과될 시 더 이상의 지체상금 부담이 없기 때문에 무한정 계약이행을 지연시킬 것이라는 우려가 있을 수 있으나, 다음과 같은 이유로 인해 이러한 우려는 심각하게 인식하지 않아도 될 것으로 판단됨

- ① 지체상금 한도초과 이후에는 정부측이 언제든지 계약을 해제 또는 해지할 수 있는 권한을 갖고 있으며,
- ② 계약 상대방의 고의적인 이행지체시 계약을 해제 또는 해지하고 해당 업체를 부정당업자로 제재할 수단을 확보하고 있고,
- ③ 계약 상대방인 업체의 입장에서 특별한 이유가 없다면 계약이행 시기를 가급적 단축시켜 생산비나 공사비 등을 줄이려고 노력하여 이익을 극대화 시키고자 하는 것이 영리추구를 조직의 본질적 목적으로 삼고 있는 기업생리에 맞는 일반적인 행동원칙이기 때문임

[2] 현행 정부조달계약에 있어 국내조달과 해외조달의 지체상금 부과한도 규정 비교분석

- 해외조달계약(해외계약)의 경우에는 방위사업규정 제482조에 따라, 지연선적시나 선적을 이행하였으나 규격 상이품 또는 이중품으로 확인되어 재선적되는 경우, 또는 기타 계약이행과 관련한 계약자 측의 지체상금 부과 필요시에 선적 지연의 경우에는 지연일수 마다 0.15%를 해당 금액에서 공제하고 기타의 경우 계약이행보증금(계약금액의 10%) 한도에서 지체상금을 부과할 수 있는 것으로 규정하여 지체상금부과에 대한 상한선 규정을 마련하고 있음

[표13] 국내 및 해외조달계약에서의 지체상금제도 비교

| 국내 조달계약 | 국제조달계약 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 지체상금 미설정으로 대형 방위력개선사업의 경우 상당한 지체상금 발생 ○ 사업별 지체상금 요율 차등 적용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 최대 계약이행보증금 이내 지체상금 상한 적용 ○ 사업별 구분없이 지체상금 일률 적용 |

[표14] 방위사업규정 제482조

- ① 해당 계약팀장은 지체상금의 부과를 계약이행보증금 한도 내에서 계약금액을 기준으로 계약조건에 명시된 1일당 지체상금율과 지체 일수에 의거 부과한다. 계약의 일부가 지체되는 경우에는 지연 1일당 인도지연분의 송장금액을 기준으로 부과하되 계약이행보증금 한도액에 달할 때까지 부과한다. 다만 한도액계약의 경우에는 지체가 발생한 품목 별로 부과한다.
- ④ 2004년 이후 계약을 체결한 사업으로서 인도된 물품이 이종품 또는 부족품으로 판명되는 경우에는 계약 불이행으로 간주하여 다음 각 호와 같이 지체상금을 부과한다.
 1. 최종납기 이전에 이종품 및 부족품이 발생되어 최종납기 이전에 하자구상이 완료된 경우에는 지체상금을 부과하지 않는다.
 2. 검수단계에서 이종품 또는 부족품으로 확인된 선적 건에 대해서는 최종 납기일로부터 사업관리부서 및 기관이 하자구상품을 최종 인수한 시점까지 기산하여 지연 1일당 송장금액의 0.15% 비율로 지연배상금을 부과하고 매도인에게 지급할 금액에서 차감하여 지급한다.
 3. 검수단계에서 불완전 이행사실 또는 조잡 이행사실이 발견되지 않고, 최종 납기일 이후 품질 보증기간 이내에 최종 수요자가 발견하여 통보되는 이종품 및 부족품에 대해서는 해당계약팀에서 계약업체에 계약의 완전이행을 공식 요청한 날로부터 기산하여 사업관리부서 및 기관에서 하자구상품을 인수한 시점까지 지연배상금을 부과한다.

□ 현행 방위사업청의 국제조달계약에서 계약금액 10%의 지체상금 상한을 설정하는 이유는 다음과 같은 것으로 사료됨

- ① 군수관련 해외조달계약도 국제적으로는 분쟁시 국제상사중재의 대상이 되는 상거래 행위로 봄이 일반적이기 때문에 우리나라에서도 국제조달계약과 관련하여 국제상거래에 있어서 일반적 지체책임 상관습인 계약금액 10%의 지체상금 상한을 설정하는 것이 타당할 것으로 사료되며,
- ② 그 특성상 해외방산물자 조달은 국내 대형 연구개발 방위사업과 달리 이미 연구개발을 마치고 양산되어 국제 시장에서 검증된 물품의 조달이 일반적이므로, 따라서 그 이행지체 위험성에 있어 국내 연구개발 방위사업 보다는 낮게 설정되어

야 할 것으로 판단됨

- 따라서 국외조달의 경우, 국내조달과 달리 계약금액의 10%라는 지체상금 부과 한도액이 정해져 있고, 국제 상관례 및 공급자의 판매정책 등에 의거 불가피한 경우 조정이 가능하다고 되어 있어 국내조달과의 형평성에 문제가 제기될 소지가 높음

기 방산계약 지체상금 관련 법적고찰에서의 시사점

- 방산관련계약은 ①군사용 무기를 공급하는 무기체계공급계약, ②군인의 의류나 식량을 공급하는 군용소비재공급계약, ③군사용 소프트웨어 개발 등의 군사정보화사업계약 등을 포함하고 있으며, 이는 다시 ㉠일반적으로 이용되는 기성 물품이나 용역을 제공하는 계약(기성물품·서비스 공급계약 또는 양산계약)과 ㉡아직까지는 양산하고 있지 않는 물품이나 서비스를 연구·개발을 통해 제공하는 계약으로 나눌 수 있음

[표15] 방산계약의 종류와 지체 가능성의 관계

| 방산계약의 종류 | 무기체계공급계약 | 군용소비재공급계약 | 군사정보화사업계약 |
|----------|----------|-----------|-----------|
| 구매계약 | ◐ | ○ | ◐ |
| 연구개발계약 | ● | ◐ | ● |

주 : ● 지체가능성 매우 높음, ◐ 지체가능성 보통, ○ 지체가능성 낮음

- 이 중 ② 및 ㉠과 같은 기성물품·서비스 공급의 경우 지체 발생시 다른 공급자를 통한 대체수급이 용이하며 공급자에게 전적인 공급부담책임을 지우는 것이 정당하지만, ①과 ③, ㉡의 경우와 같은 연구·개발을 통해 향후 양산의 토대를 만들려고 하는 성질의 방산계약의 경우, 대체수급이 대단히 어렵고 특히 계약 성립

및 계약이행 시점에서의 과학·기술 수준을 기준으로 이행지체발생이 쉽게 예상되는 위험이 있다는 차이가 있음

- 따라서 ㉔과 관련된 ①(신형 무기체계 개발 등)과 ③(군사용 소프트웨어 개발 등)의 계약의 경우에는 사업 발주처인 방위사업청의 전문기술지식이 부족한 반면, 사업자는 발주처가 계약목적물의 개발로 구현하고자 하는 업무에 대한 정보 및 이해가 부족한 정보의 편재가 존재함
 - 이러한 계약은 발주처와 개발자간의 상호협력이 중요한데, 사업이 진행되어가면서 발주처의 요구사항이 발전·구체화되는 경향이 있어 사업으로 달성하려는 계약목적물이 명확히 정의되지 못하고 사업수행 중 조정되는 경우가 빈번함
 - 다른 공급자로의 대체 또한 용이하지 않아 실제 계약의 해제 또는 해지는 거의 발생하지 않으면서 지체상금 문제화되는 경향이 뚜렷하므로, 이러한 개발위험이 상존하고 있는 연구개발 및 군사 정보화사업계약의 경우 합리적인 범위에서 지체상금의 부담을 제한(상한선 규정마련)하거나 계약기간의 사전연장 가능성을 확보(예를 들어 Grace Period 설정)하는 것이 계약이행의 내실화와 더불어 안보역량을 제고시키는 연구·개발의 활성화와 관련 산업의 보호를 위해 필요할 것으로 판단됨
- 또 다른 측면으로 일반 민간기업의 매출액 영업이익률은 통상 4~7%정도로 인식되는 것이 일반적이며, 방위사업의 경우에도 2002년~2006년의 기간 동안 매출액 영업이익률은 평균 3.9%, 매출액 경상이익률은 평균 1.9%, 순이익률 평균 1.7% 정도로 나타나 이러한 이익률을 심각한 수준 이상으로 초과하는 지체상금의 부과는 손해예정액의 배상이라기보다는 위약벌적인 성격이 강하게 내포된다고 볼 수 있음
- 마지막으로 정부조달계약에 있어 지체상금 부과에 대한 한도가 규정될 경우 계약 상대방은 지체상금 부과한도가 초과될 시 더 이상의 지체상금 부담이 없기 때문에 무한정 계약이행을 지연시킬 것이라는 우려가 있을 수 있으나, ①지체상금 한도초과

이후에는 정부측이 언제든지 계약을 해제 또는 해지할 수 있는 권한을 갖고 있으며, ②계약 상대방의 고의적인 이행지체시 계약을 해제 또는 해지하고 해당 업체를 부정당업자로 제재할 수단을 확보하고 있고, ③계약 상대방인 업체의 입장에서도 특별한 이유가 없다면 계약이행 시기를 가급적 단축시켜 생산비나 공사비 등을 줄이려고 노력하여 이익을 극대화 시키고자 하는 것이 영리추구를 조직의 본질적 목적으로 삼고 있는 기업생리에 맞는 일반적인 행동원칙이기 때문에 이상과 같은 우려를 심각하게 인식하지 않아도 될 것으로 판단됨

[표16] 국내 방위사업체 방산부문 수익성 지표

(단위 : 억원, %)

| 지표 | 구분 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 제조업 평균 |
|--------|------|------|------|------|------|------|--------|
| 영업 이익률 | 회사전체 | 5.4 | 5.5 | 3.3 | 2.8 | 3.5 | 5.3 |
| | 방산부문 | 3.5 | 3.6 | 3.0 | 4.7 | 4.9 | |
| 경상 이익률 | 회사전체 | 2.8 | 3.9 | 5.2 | 3.8 | 4.5 | 5.7 |
| | 방산부문 | 0.6 | 1.3 | 1.9 | 2.8 | 3.0 | |
| 순이익률 | 회사전체 | 2.2 | 3.1 | 4.1 | 3.2 | 3.3 | 4.5 |
| | 방산부문 | 0.4 | 2.0 | 1.6 | 2.6 | 2.3 | |

자료원: 2007 방위사업체 경영분석 종합편, 한국방위산업진흥회(2008)

2. 지체상금 관련 방위사업체 인터뷰 및 설문조사 결과 정리

1) 방위사업체 인터뷰 결과 요약

[1] 방위사업체 인터뷰 일반사항

□ 심층 인터뷰(depth interview) 대상업체는 A사, B사, C사⁷⁾ 등 3개 방위사업체임

- 해당 방산 담당 영업팀과 법무지원팀과의 의견교환 및 업체의 전반적 상황에 관한 의견 수렴 이후 사업장을 방문하는 순서로 인터뷰를 진행함

□ 인터뷰 대상업체 방문일시, 장소 및 인터뷰 참여인원

| | | |
|------|------|-------------------------------------|
| ① A사 | 방문일자 | 2008. 08. 27. (09 : 30 ~ 11 : 50) |
| | 면담인원 | 총(2)명 : 영업 (2)명 |
| ② B사 | 방문일자 | 2008. 08. 28. (09 : 30 ~ 11 : 50) |
| | 면담인원 | 총(2)명 : 영업 (2)명 |
| ③ C사 | 방문일자 | 2008. 08. 29. (09 : 25 ~ 13 : 30) |
| | | 2008. 09. 04. (14 : 25 ~ 16 : 10) |
| | 면담인원 | 총(3)명 : 영업 (3)명 |

7) 심층 인터뷰 응답업체의 영업이익 보호를 위한 조치로 실명 대신에 영문 이니셜을 사용하였음

□ 심층 인터뷰 대상업체의 방위사업 관련 과거 5년간(2003년~2008년) 방위사업 수행실적 및 지체상금 부과현황은 다음과 같음

① A사

| | 실적관련 | 지체상금 관련 |
|---------------------------------|------------|---------------------|
| 5년간 방위사업 관련 사업건수 및 지체상금 부과건수 평균 | 17건 | 9건 (총 실적 대비 53%) |
| 5년간 방위사업 계약기간 및 계약지체기간 평균 | 평균 49개월 | 평균 11개월 |
| 5년간 방위사업 계약금액 및 지체상금 부과금액 평균 | 평균 2,484억원 | 7~630억원 |
| 방위사업 계약금액 평균 대비 지체상금 부과금액 평균 비율 | - | 0.3~24% |

② B사

| | 실적관련 | 지체상금 관련 |
|---------------------------------|---------|----------------------|
| 5년간 방위사업 관련 사업건수 및 지체상금 부과건수 평균 | 71건 | 2건 (총 실적 대비 2.8%) |
| 5년간 방위사업 계약기간 및 계약지체기간 평균 | 평균 60개월 | 평균 5개월 |
| 5년간 방위사업 계약금액 및 지체상금 부과금액 평균 | 평균 50억원 | 5~11억 |
| 방위사업 계약금액 평균 대비 지체상금 부과금액 평균 비율 | - | 10~21% |

③ C사

| | 실적관련 | 지체상금 관련 |
|---------------------------------|----------|---------------------|
| 5년간 방위사업 관련 사업건수 및 지체상금 부과건수 평균 | 7건 | 4건 (총 실적 대비 57%) |
| 5년간 방위사업 계약기간 및 계약지체기간 평균 | 평균 22개월 | 평균 7개월 |
| 5년간 방위사업 계약금액 및 지체상금 부과금액 평균 | 평균 614억원 | 120~250억 |
| 방위사업 계약금액 평균 대비 지체상금 부과금액 평균 비율 | - | 19~41% |

(2) 세부 심층인터뷰 내용정리 요약

가. 지체상금제도 전반 주요내용

| | |
|-------------|--|
| 주요내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 지체상금 제도 전반에 관해서는 비교적 인지도가 높음 ○ 현행 지체상금 제도 전반에 대해 대체로 불만정도가 낮음 ○ 지체상금에 대한 상한선이 정해져 있지 않음이 가장 중요한 문제로 인식 ○ 지체상금 발생의 주요원인으로 설계변경, 수입품 납품지연, 협력업체 납품지연을 꼽음 |
|-------------|--|

나. 지체상금제도 분쟁해결 전반 주요내용

| | |
|-------------|--|
| 주요내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 지체상금 발생시 분쟁해결방식은 행정기관에 면제원 제출 이후 불복할 경우 법정소송 ○ 지체상금 관련 분쟁해결에 따른 문제점으로 면제원 제출과 법정 소송 이외에 양자간의 분쟁해결을 위한 적절한 협의(논의)절차가 부족하다는 것과 지체상금 발생 이전, 즉 계약이행과정중에 지체가 예상되더라도 이를 협의(논의)할 제도(체계)가 없다는 점 |
|-------------|--|

다. 분할납기(기성인정)에 대한 주요내용

| | |
|-------------|--|
| 주요내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 방위사업의 경우에도 분할납기(기성인정)를 적용하는 것이 타당하며, 분할납기 적용이 지체상금 제도 등 계약제도관리 개선에 일정수준 이상의 도움을 줄 것임 ○ 방위사업에 분할납기 적용상의 주요 장애요인으로 분할납기에 대한 명확한 판단근거와 심사방법 마련이 필요함을 지적 ○ 분할납기 관리를 위한 효율적인 방법으로 계약이행진도와 지출증빙을 꼽음 ○ 기성인정 부분에 대한 채권 확보 등 관리 필요성에 대해서는 계약이행보증금 납부 등 채권확보가 이미 되어 있으므로 불필요함 |
|-------------|--|

라. 해외계약에 대한 주요내용

| | |
|-------------|--|
| 주요내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 해외계약의 경우 지체상금 부과 상한선이 정해져 있는 것이 일반적이며, 총 계약금액의 10%가 평균적임 ○ 해외계약의 경우 지체상금 부과율이 계약품목마다 조금씩은 틀리나, 대체적으로 국내 계약과 비슷한 수준임 |
|-------------|--|

2) 방위사업체 설문조사 결과 요약

(1) 설문조사 방법론 및 설문응답 방위사업체의 지체상금 관련 일반 현황

조사 기간

- 2008년 8월 25일 ~ 2008년 9월 19일(26일간)

조사 대상

- 2008년 7월 말 현재, 방위사업청을 통하여 방산물자를 납품하여 본 경험이 있는 방위사업체 중 지체상금 납부 경험이 있는 50여개 업체를 무작위로 추출하여 설문조사 대상으로 조사 수행

조사방법

- 방산물자 지체상금제도 전반 및 기성인정 가능성 관련 사항에 대한 구조화된 설문지를 개발하여 방위사업청 제도심사팀의 해당 설문조사 협조공문 및 방진회 설문협조를 바탕으로 설문조사 연구원이 설문대상 응답기업의 법제도 파트 담당자 또는 방산조달관련업무 담당자에게 전화 및 이메일을 통하여 조사 협조를 요청한 이후, 해당 담당자에게 구조화된 설문지를 보내고 이에 응답하도록 하여 FAX 및 이메일을 통하여 해당 설문지를 회수하여 분석 처리함

조사응답기업

- 방위사업청 및 방진회를 통하여 설문 협조를 구한 약 50여개 업체 중 14개 업체가 설문조사에 응답하여 전체 28%의 응답회수율을 나타냄

조사 내용 : 설문조사 세부사항은 아래의 표와 같음

[표17] 방산물자 지체상금 제도전반 및 기성인정 가능성 관련 설문조사 내용

| 항 목 | 조 사 내 용 |
|---------------------------------------|--|
| 방위사업 수행관련 일반사항 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 2003년~2008년(5년) 방위사업관련 실적 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 방위사업 관련 총 계약건수, 평균 계약기간, 평균 계약금액 ○ 2003년~2008년(5년) 방위사업관련 지체상금 부과 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 방위사업 관련 지체상금 총 부과건수, 평균 지체기간, 평균 지체상금 부과금액 ○ 총 계약금액 대비 평균 지체상금 부과금액 비율 ○ 방위사업 수행상의 인지된 어려움 및 방위사업 관련 계약제도상의 인지된 문제점 |
| 지체상금 부과제도 관련내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 지체상금 부과제도 규정전반에 대한 이해 정도 ○ 현행 지체상금 부과제도 규정전반에 대한 만족도 정도와 이유 ○ 현행 지체상금 부과율에 대한 적정성 정도와 이유 ○ 지체상금 발생의 주요원인(복수 응답 가능)과 세부 사항 ○ 지체상금 관련 분쟁발생시 주요 해결방법(수단) ○ 해외국 정부 또는 기업과 계약 체결시 지체상금 관련 계약조항 ○ 현행 지체상금 분쟁해결의 주요 저해원인(걸림돌) ○ 지체발생시 법정 소송 이전의 분쟁해결 절차의 문제점 |
| 방위사업 분할납기(기성인정) 가능성 검토 관련 내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 방위사업에서의 분할납기 인정 가능성(타당성)과 이유 ○ 방위사업에서의 분할납기 인정에 대한 저해요인(걸림돌) ○ 방위사업에서의 분할납기 인정이 지체상금 등 계약관리제도 개선에 기여하는 정도 및 이유 ○ 방위사업에서의 분할납기 관리를 위한 주요 방안(복수응답 가능) 및 이유 ○ 기성인정된 미납부분에 대한 채권관리의 필요성과 이유 |
| 기타 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 업체 자유의견 제시 |

□ 설문조사 응답업체 14개의 방위사업 관련 과거 5년간(2003년~2008년) 방위사업 수행실적 및 지체상금 부과현황^{주)}은 다음과 같음

| | 실적관련 | 지체상금 관련 |
|------------------------------------|----------|-----------------------------|
| 5년간 방위사업 관련 사업건수 및 지체상금 부과건수 평균 | 평균 37건 | 4.2건 (총 실적 대비 지체율 11.4%) |
| 5년간 방위사업 계약기간 및 계약지체기간 평균 | 평균 471일 | 평균 42일 |
| 5년간 방위사업 계약금액 및 지체상금 부과금액 평균 | 평균 266억원 | 평균 29억 |
| 방위사업 계약금액 대비 지체상금 부과금액 비율 | - | 평균 10.9% |

주) 설문응답에 참여한 14개 기업들의 전체 프로젝트를 기반으로 한 평균값이며, 지체상금 부과 액수나 비율이 보다 큰 경우가 존재

- 이상의 지체상금 부과 현황과 관련된 추가분석을 위해 현행 지체상금 계상방식에 따라 지체상금 부과 예상액이 계약이행보증금(평균 10% 수준)에 도달하는데 필요한 지체일수를 계산해보면 다음과 같음

[표18] 현행 지체상금 계상방식에 따른 계약이행보증금 수준 도달 지체에상일수

| | 총계약금액 (가정) | 현행 지체상금 부과율(%) | 계약이행 보증금 도달 필요 지체일수 | 지체금액 | 계약이행 보증금(10%) |
|--------|---------------|-------------------|---------------------------|---------|------------------|
| 공사 | 1,000,000 | 0.001 | 100 | 100,000 | 100,000 |
| 물품제조구매 | 1,000,000 | 0.0015 | 67 | 100,500 | 100,000 |
| 용역 기타 | 1,000,000 | 0.0025 | 40 | 100,000 | 100,000 |

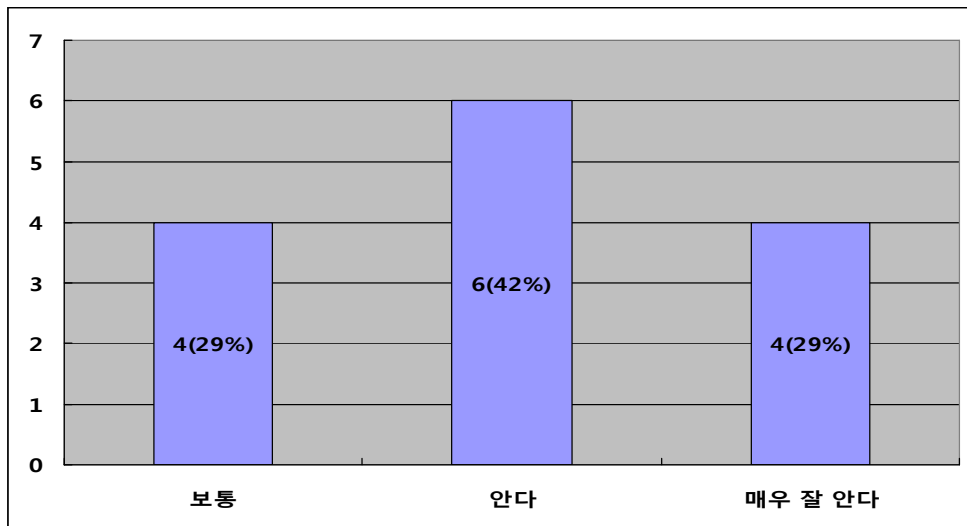
- 현행 지체상금제도하에서 지체상금 부과액이 계약이행보증금 수준에 도달하는데 필요한 지체일수는 계약종류에 따라 조금씩 차이가 발생하기는 하나, 최소 40일에서 최대 100일 정도의 지체가 필요한 것을 알 수 있는데, 설문응답업체의 지체일수 평균값을 살펴보면, 용역 등 기타의 경우라면 계약해지를 검토해야 하는 계약이행보증금 수준에 도달했음을 알 수 있으며, 물품제조에는 65% 수준, 공사의 경우에는 42% 수준에 도달하고 있음을 알 수 있어, 계약관리기관의 보다 엄격한 계약이행진도 관리가 필요함을 지적해 볼 수 있을 것임

[2] 방위사업체 설문조사 내용

가. 현행 지체상금 부과제도 및 지체상금 해결관련 제도

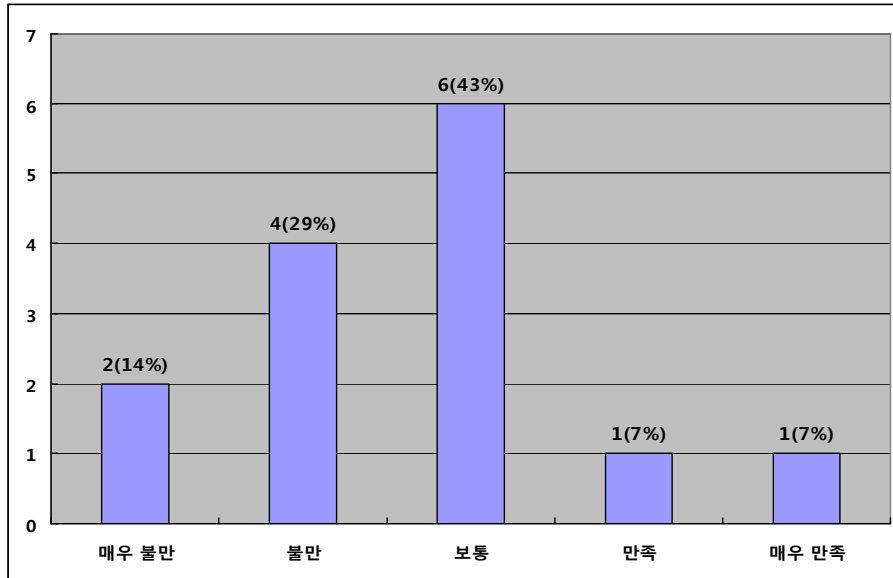
- ① 현행 지체상금 부과제도 규정전반에 대한 인지정도를 리커트 방식의 5점 척도(①전혀 모른다-③보통-⑤매우 잘 안다)로 응답하도록 한 결과, 모든 응답업체들이 보통 이상으로 인지하고 있다고 응답하여 방위사업체들의 현행 지체상금 부과제도 규정전반에 대한 인지정도가 일정 수준 이상임을 알 수 있음

[그림2] 현행 지체상금 부과제도 전반에 대한 인식정도



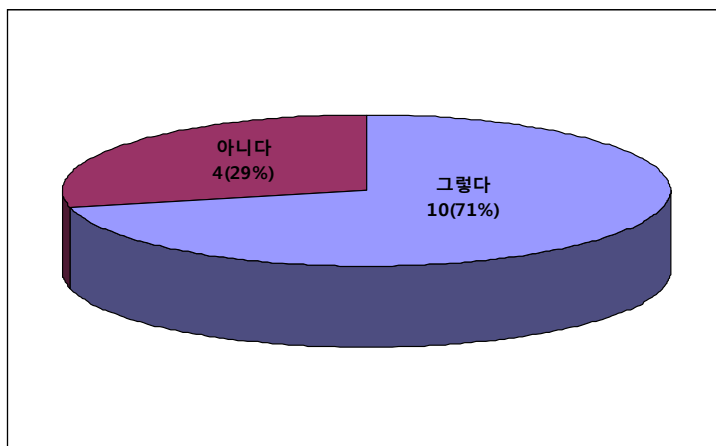
- ② 현행 지체상금 부과제도 규정전반에 대한 만족정도를 리커트 방식의 5점 척도(①매우 불만-③보통-⑤매우 만족)로 응답하도록 한 결과에서는, 43%의 응답업체가 불만족으로 응답하였으며, 보통이라고 응답한 업체가 43%, 만족한다고 응답한 업체가 14%로 나타나 설문조사에 참여한 방위사업체의 경우 대체적으로 현행 지체상금 부과제도 규정전반에 대한 일정 수준 이상 불만족하고 있음을 알 수 있음

[그림3] 현행 지체상금 부과제도 전반에 대한 만족정도



- ③ 그러나 현행 지체상금 제도에서 활용되고 있는 지체상금 부과율(물품의 제조·구매 1.5/1000, 용역 2.5/1000 등)에 대해서는 응답업체의 71%가 적절한 수준이라고 응답하여, 지체상금제도 관련 불만족이 지체상금 부과율이 아닌 다른 사항에서 비롯된 것이라 판단할 수 있음

[그림4] 현행 지체상금 부과율의 적정성 정도



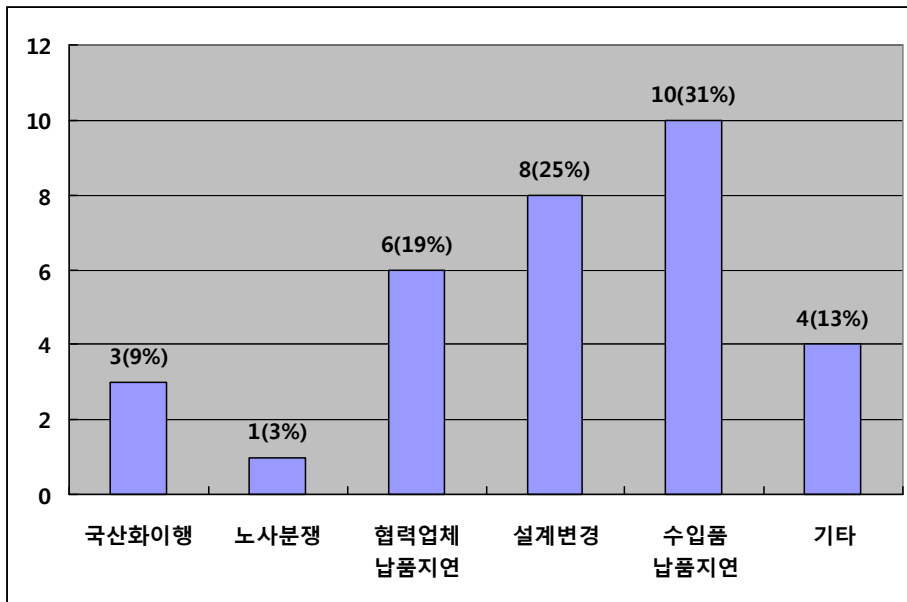
- ④ 이상의 분석내용과 관련하여 현행 지체상금 부과제도에 불만족하는 이유에 대한 개방형 질문에 대한 응답으로 다음과 같은 사항이 제시됨

[표19] 현행 지체상금 부과제도에 불만족하는 이유

| | |
|---------------------|---|
| 개방형 응답결과 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 지체상금에 대한 상한선이 정해져 있지 않음 ○ 기성인정이 되지 않음으로 인해 총 계약금액에 대해서 지체상금을 부과 ○ 불가항력적인 상황에 대한 정확한 판단근거가 마련되지 않음 ○ 계약지연에 대한 규정과 함께 계약조기수행에 대한 인센티브 마련이 부족 |
|---------------------|---|

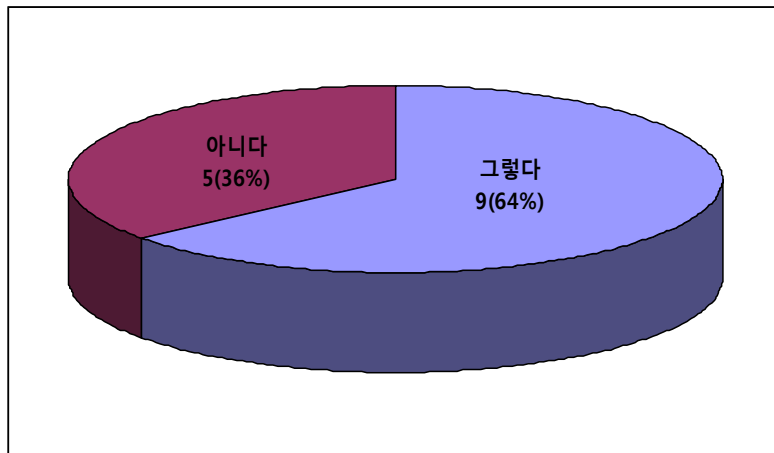
- ⑤ 지체상금 발생원인에 대한 설문결과, 수입품 납품지연(31%), 설계변경(25%), 협력업체 납품지연(19%)의 순으로 응답하였으며 이러한 3가지 발생원인이 전체 응답의 75%를 차지한 것으로 나타나, 향후 지체상금제도의 효과적인 개선을 위해서는 이러한 사항들을 참고한 개선방안마련이 필요할 것으로 보임

[그림5] 지체상금 발생원인



- ⑥ 마지막으로 현행 지체상금 발생건에 대한 분쟁해결과정이나 절차에 문제가 있다고 생각하는가에 대한 응답결과는 응답업체의 64%가 분쟁해결과정이나 절차에 문제가 있는 것으로 생각한다고 응답하여, 지체상금제도 관련 불만족의 원인이 앞선 규정전반에 관한 사항과 더불어 지체상금 발생건에 대한 현행 분쟁해결과정이나 절차에도 일정부분 원인이 있는 것으로 판단할 수 있음

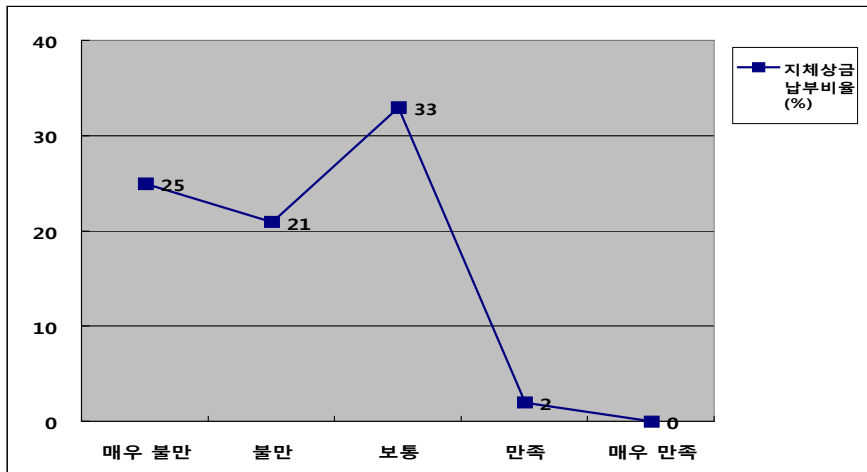
[그림6] 현행 지체상금 분쟁해결과정상의 문제점 인식



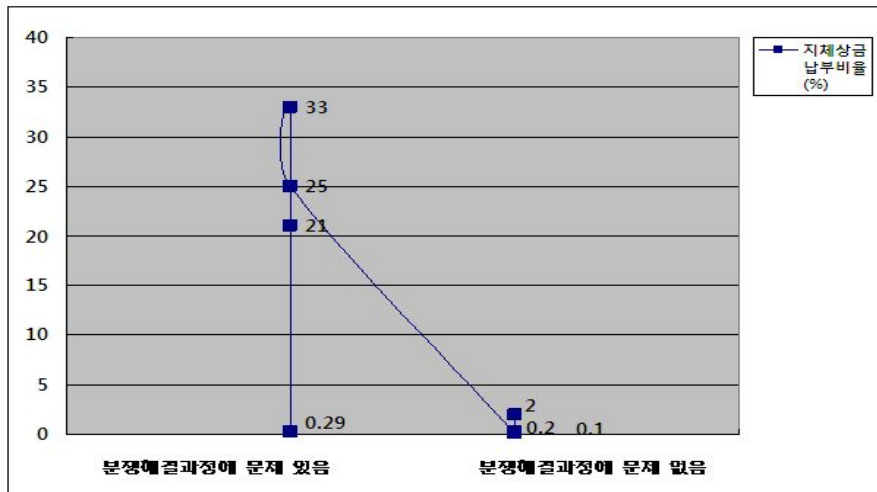
- ⑦ 추가적인 분석으로 총 계약금액 대비 지체상금 납부율과 지체상금제도 만족도 및 지체상금 부과관련 분쟁해결상의 문제점 인식여부를 교차 비교한 결과는 다음과 같음
- 먼저 지체상금 부과율과 지체상금제도에 관한 만족도 설문조사결과를 연결시켜 살펴보면, 방위사업체들은 일반적으로 지체상금 부과비율이 상대적으로 낮을수록 지체상금제도 전반에 만족하는 것으로 나타나고 있으며, 반대로 지체상금 부과비율이 상대적으로 높을수록 지체상금제도 전반에 불만족하는 경향이 높게 나타나고 있는 것을 알 수 있음
 - 이러한 경향은 지체상금 부과관련 분쟁해결상의 문제점 인식여부결과를 연결시켜 살펴본 결과에서도 유사하게 나타나고 있음을 살펴볼 수 있는데, 이러한 결과는

결국 지체상금 제도 전반에 대한 업체의 인식이 지체상금 자체가 다액인지 소액인지의 여부 또는 총 계약금액과 비교하여 지체상금 부과비율이 높은 수준인지 아닌지의 여부와 밀접하게 관련된 것으로 추정할 수 있는 근거를 제공함

[그림7] 지체상금 납부율과 지체상금제도 만족도의 관계



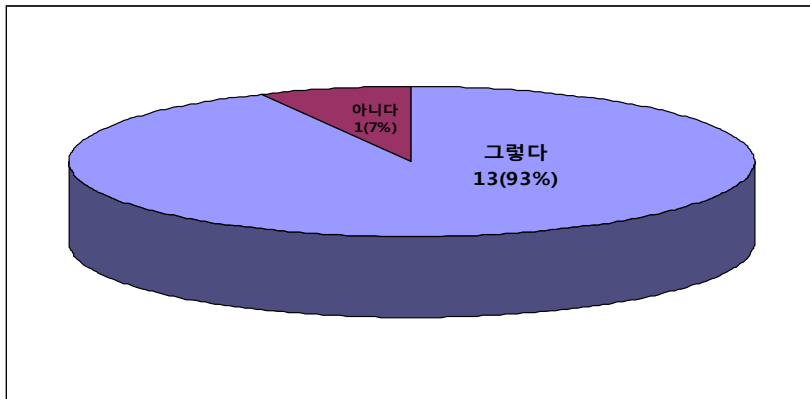
[그림8] 지체상금 납부율과 분쟁해결과정의 문제인식 여부 관계



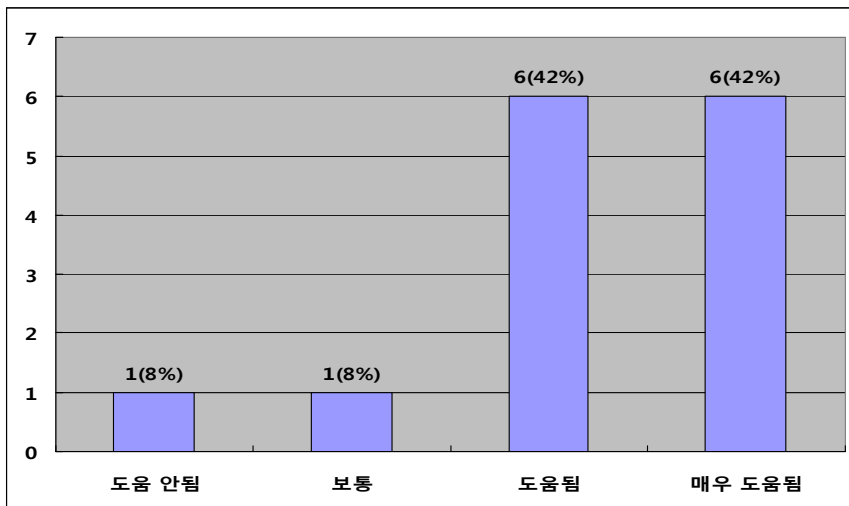
나. 방위사업에 분할납기(기성인정) 가능성에 대한 검토 의견

- ① 방위사업에서 분할납기를 인정하는 것이 타당하다고 생각하느냐에 대한 응답으로 전체 응답기업의 93%, 실질적으로 모든 응답기업이 분할납기를 인정하는 것이 타당하다고 응답한 것으로 나타남

[그림9] 방위사업에서 분할납기 인정 타당성

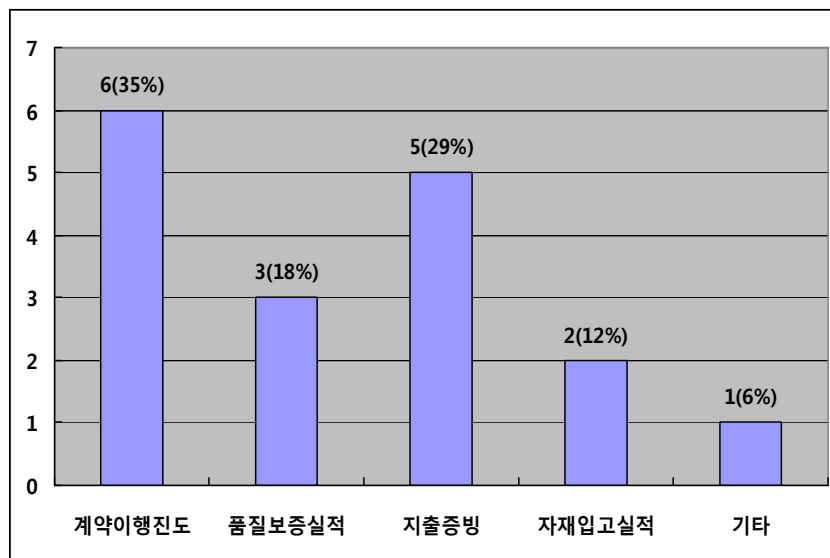


[그림10] 방위사업에서 분할납기 인정이 계약관리제도 개선에 도움을 미치는 정도



- ② 이상의 응답결과를 반영하듯이 방위사업에서의 분할납기 인정이 현행 지체상금 부과 제도 개선에 어느 정도 기여하겠는지에 대한 기여정도를 리커트 방식의 5점 척도(① 전혀 기여 못함-③보통-⑤매우 기여함)로 응답하도록 한 결과에서는, 전체 응답의 84%가 기여할 것이라 응답하여 설문조사에 참여한 방위사업체들은 대체적으로 분할 납기 인정이 현행 지체상금 부과제도 개선에 높은 수준으로 기여할 것으로 인식하고 있음을 알 수 있음
- ③ 마지막으로 방위사업에서의 분할납기 관리를 위한 합리적인 방안이 무엇이겠냐는 질문에 계약이행진도(35%), 지출증빙(29%), 품질보증실적(18%)의 순으로 응답하였으며 이러한 3가지 관리방안이 전체 응답의 82%를 차지하여, 향후 지체상금제도의 효과적인 개선을 위한 대안으로 분할납기 인정 가능성을 검토할 때 해당사항들을 필히 참고하여 개선방안을 마련하는 것이 필요할 것으로 보임

[그림11] 방위사업의 분할납기 관리를 위한 합리적인 방안





IV. 방위사업에서 기성인정 가능성에 관한 고찰

4. 방위사업에서 기성인정 가능성에 대한 고찰

1. 기성인정에 관한 일반론

1) 기성인정에 대한 정의 및 관련 규정

□ 기성의 인정은 그 성질상 분할할 수 있는 계약 목적물에 대한 완성부분에 대하여 계약담당기관(계약담당공무원)이 인수하여 관리 또는 사용함으로써 발주기관의 계약목적에 부합되는 부분을 의미함

○ 기성과 관련된 국가계약법규를 살펴보면 회계예규 공사계약일반조건 제29조제1항⁸⁾에는 기성부분의 인수에 대해 규정과 동예규 제39조제1항⁹⁾과 제2항¹⁰⁾에는 기성대가에 대한 지급에 관해 규정하고 있음(회계예규 공사계약일반조건 2200.04-104-17, 2007.10.12)

○ 또한 회계예규 용역계약일반조건 제22조제1항¹¹⁾에는 기성부분의 인수에 대해 규정과 동예규 제26조제1항¹²⁾과 제2항¹³⁾에는 기성대가에 대한 지급에 관해 규정하고 있음

8) 계약담당공무원은 전체 공사목적물이 아닌 기성부분(성질상 분할할 수 있는 공사에 대한 완성부분에 한한다)에 대하여 이를 인수할 수 있다

9) 계약상대자는 적어도 30일마다 제27조제8항에 의한 검사를 완료하는 날까지 기성부분에 대한 대가지급 청구서(기 수령한 기성대가가 있는 경우에는 「건설산업기본법」 제34조제1항의 규정에 의하여 기성대가를 하수급인에게 지급하였음을 증빙하는 서류를 첨부하여야 한다)를 계약담당공무원과 공사감독관에게 동시에 제출할 수 있다

10) 계약담당공무원은 검사완료일부터 7일 이내에 검사된 내용에 따라 기성대가를 확정하여 계약상대자에게 지급하여야 한다. 다만, 계약상대자가 검사완료일후에 대가의 지급을 청구한 때에는 그 청구를 받은 날부터 7일 이내에 지급하여야 한다

11) 계약담당공무원은 전체 계약목적물이 아닌 기성부분(성질상 분할할 수 있는 공사에 대한 완성부분에 한한다)에 대하여 이를 인수할 수 있다

(회계예규 용역계약일반조건 2200.04-161-4, 2007.10.12)

- 현재 민간에서도 이 규정에 근거하여 거의 유사하게 계약에 이용하고 있으며, 공사 또는 용역의 특수성에 따라 기성지급시기 등에 관해서는 달리 적용하고 있기도 함

□ 기성지급과 관련하여 유의하여야 할 사항으로 유보금(retention) 개념을 들 수 있음

- 유보금은 매번의 기성지급 금액으로부터 일정비율(통상 5%~10%)의 금액을 유보하는 것으로 계약이 당초의 이행진도에 따라 완성되지 않았을 경우를 대비한 일종의 재정적 담보로, 계약자로 하여금 계약을 완전하게 이행하도록 실제적 압박수단을 발주자에게 제공하게 하는 것임
- 이런 측면에서 유보금은 계약이행보증금과 같은 역할을 한다고 볼 수 있으며, 이는 보통 계약완료 직후 절반이 계약자에게 반환되고 나머지 절반은 하자보수 등을 위한 보증금으로 전환되었다가 해당 보증기간이 만료되고 나면 반환받게 됨¹⁴⁾

2) 기성지급 및 산정방식

□ 기성 지급방식으로는 크게 ①정기기성 지급방식과 ②Milestone 지급방식 등 2가지로 나눌 수 있음

- ① 이중 정기기성 지급방식은 월별기성 또는 분기별기성이 일반적인데, 이는 실제 계약을

12) 계약상대자는 적어도 30일마다 검사를 완료하는 날까지 기성부분에 대한 대가지급청구서를 발주기관에 제출할 수 있다

13) 계약담당공무원은 검사완료일부터 7일 이내에 검사된 내용에 따라 기성대가를 확정하여 계약상대자에게 지급하여야 한다. 다만, 계약상대자가 검사완료일후에 대가의 지급을 청구한 때에는 그 청구를 받은 날부터 7일 이내에 지급하여야 한다

14) FIDIC 표준계약서 14.9 Payment of Retention Money 참조

이행한 부분에 대해 정기적으로 확인을 거쳐 기성을 지급하게 되므로 계약자가 신청한 기성에 대해 다소의 가감이 있을 수는 있지만 특별한 사정이 없는 한 지급됨

② 이러한 정기기성 지급방식과 대비되는 것으로 Milestone 지급방식을 들 수 있는데, 이 방식은 일정기간마다 기성대가가 지급되는 것이 아니라 시공자의 공정도가 미리 합의된 일정수준(Milestone)에 도달하는 경우에 약정된 금액을 지급하는 방식임

- Milestone 지급방식은 계약이행 도중에 이행지연으로 합의된 Milestone에 도달하지 못하는 경우에는 기성대가를 전혀 지급받지 못하게 되므로 계약자 입장에서는 정기기성 지급방식보다 불리하지만 발주자 입장에서는 계약이 일정대로 수행되도록 강제하는 효과가 있으므로 유리하다고 할 수 있음

□ 또한 기성 산정방식은 크게 확정금액계약(Lump Sum Contract) 산정방식과 단가계약(Unit Rate Contract) 산정방식으로 나눌 수 있음

- 확정금액계약 산정방식은 다시 실적진도율에 의한 산정방식(Progress Measurement Payment)과 계획진도율에 의한 산정방식(Schedule Progress Payment Method)으로 나눌 수 있으며, 이중 실적진도율에 의한 산정방식은 사업진도율에 따라 기성을 지급하는 방식으로 기성금 산정에 많은 시간이 소요되므로 계약기간이 짧은 계약에 적용되며, 계획진도율에 의한 산정방식은 일정비율을 정해서 기성대금을 기간별로 균등하게 지급하는 방식으로 발주자와 시공자 사이에 신뢰가 바탕이 되어야 하며 반쪽적인 공사에는 유리하나, 설계변경이나 사양이 많은 계약에는 적합하지 않음
- 단가계약 산정방식은 다시 실적물량에 의한 산정방식(Installed Quantity)과 대표물량에 의한 산정방식(Major Commodity Quantity)으로 나눌 수 있음

2. 기성인정과 지체상금과의 관계 검토

- 국가계약법 시행령 제74조제2항15)에서는 기성부분 또는 기납부분에 대해서 검사를 거쳐 이를 인수하거나 인수하지 않더라도 관리·사용하고 있는 경우에는 이에 상당하는 금액을 계약금액에서 공제하여 나머지 계약금액에 대해 지체상금을 계산하도록 명시하고 있음
 - 또한 회계예규 공사계약일반조건(2200.04-104-17, 2007.10.12) 제25조제2항과 회계예규 용역계약일반조건(2200.04-161-4, 2007.10.12) 제18조제2항, 그리고 회계예규 물품구매(제조)계약일반조건(2200.04-161-4, 2007.10.12) 제24조제2항에서도 이미 기성부분으로 인정되는 부분에 대해서는 지체상금 계산에서 공제하도록 규정되어 있음

- 현재에는 방위사업 부문에서 기성을 인정하는 계약이 체결된 사례를 발견할 수 없으나, 향후 방위사업에도 기성부분이 인정되는 계약이 체결되게 된다면, 특히 계약기간이 상대적으로 장기간의 계약을 수행하는 방산업체의 경우에는 이러한 기성인정제도의 적용에 따라 현재보다는 상당히 낮은 지체상금을 적용받게 될 가능성이 높을 것임
 - 그러나 방위사업에 기성인정을 적용시키기 위해서는 먼저 관령 규정들이 제시하고 있는 해당 계약 목적물이 성질 상 분할가능한 것인지를 판단해 보아야 할 것임
 - 특히 대부분의 국가정책사업으로서의 방위사업은 주로 연구·개발 활동을 다수 포함하고 있어 해당 계약 목적물의 분할 가능성을 해당 계약담당관이 판단하기 매우 어렵기 때문에 계약협상과정에서 관련 사업을 주관하는 사업팀에서 정책적인 판단 및 결정을 내려주어야 할 것으로 보임

15) ②제1항의 경우 기성부분 또는 기납부분에 대하여 검사를 거쳐 이를 인수한 경우(인수하지 아니하고 관리·사용하고 있는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에는 그 부분에 상당하는 금액을 계약금액에서 공제한 금액을 기준으로 지체상금을 계산하여야 한다. 이 경우 기성부분 또는 기납부분의 인수는 성질상 분할할 수 있는 공사·물품 또는 용역등에 대한 완성부분으로서 인수하는 것에 한한다. <개정 1999.9.9>

3. 방위사업 장기계속계약제도의 연차별 기성처리 방안

1) 장기계속계약제도의 개념

- 장기계속계약은 단년도 예산이 지나는 한계를 극복하기 위하여, 이행에 장기간이 소요되는 공구나 물품의 제조로서 전체 사업내용과 연차별 사업계획이 확정된 경우에는 총 공사 또는 총 제조의 금액을 부기하고, 당해 연도 예산의 범위 내에서 분할공사 또는 제조의 발주를 허용하는 제도를 말함
 - 이러한 장기계속계약제도는 사실상 다년도 예산을 편성하되, 형식적으로는 단년도 예산의 틀을 유지함을 목적으로 하는데, 국가계약법 제21조에 따르면, 임차, 운송, 보관, 전기, 가스, 수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 소요되는 계약은 장기계속계약을 체결할 수 있음. 동법 시행령 제69조는 장기계속계약의 대상을 ① 운송, 보관, 시험, 조사, 연구, 측량, 시설, 관리 등의 용역계약 또는 임차계약, ② 전기, 가스, 수도 등의 공급계약 및 ③ 장비의 유지·보수 계약으로 설정하고 있음

- 장기계속공사나 물품의 제조는 낙찰 등에 의해 결정된 총 공사 또는 총 제조의 금액을 부기하고 당해 연도 예산의 범위 이내에서 제1차 공사 또는 물품의 제조를 이행하도록 계약을 체결하여야 함
 - 이 경우 제2차 공사 이후의 계약은 부기된 총금액에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위 안에서 계약을 체결할 것을 부관으로 약정하여야 하며, 국가계약법 시행령 제50조 제3항은 제1차 계약체결시 부기한 총공사 또는 총제조등의 금액의 100분의 10이상을 계약보증금으로 납부하게 하여야 하고, 이 경우 당해 계약보증금은 총공사 또는 총제조등의 계약보증금으로 보며, 연차별계약이 완료된 때에는 당초의 계약보증금 중 이행이 완료된 연차별계약금액에 해당하는 분을 받

환하여야 한다고 규정함

2) 장기계속계약에서의 기성지급의 인정관련 법규정

- 장기계속계약제도에서의 기성인정제도는 「국가를당사자로하는법률」 제15조 및 동법 시행령(이하 국제령) 제58조를 근거로 하는 계약상대방에게 행하는 대금지급방식의 하나로서 이해될 수 있을 것이며, 계약내용 중 이행된 기성부분에 한하여 대가를 지급하게 되는 제도임

국가를당사자로하는법률 시행령 제58조 제3항

- ③ 법 제15조의 규정에 의하여 기성부분 또는 기납부분에 대한 대가를 지급하는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 계약수량, 이행의 전망, 이행기간등을 참작하여 적어도 30일마다 지급하여야 한다

- 법규정에서 기성고라 함은 특히 건설자금의 경우 공사도중에 기술검토에 의한 소요자금사정금액에 대하여 공사 진척도에 따라 공정 또는 공정율을 산출하여 현재 시공된 부분만큼의 소요자금을 나타내는 것을 말하며, 기성고율은 공사계약내용 이행정도 즉, 전체공사 비중에서 완성부분이 차지하는 비율이며, 공정율은 당초 공정 예정표에 따른 공사진행 정도를 의미하는 것이고, 기성액은 일정기간에 실제로 공사가 이루어져 발주자가 확인한 금액을 의미함

3) 장기계속계약의 장단점과 방위사업에서의 장기계속계약 특성 검토

- 장기계속계약제도의 장점과 단점은 다음과 같은데, ❶ 장기계속계약제도의 장점 : ① 계속비 예산편성에 따른 재정의 경직성을 완화하고, ② 주기적 평가결과에 따라 자원배분을 가변화하여 사업의 부실화를 예방할 수 있는 점이며, ❷ 장기계속계약제도의 단점 : ① 총예산이 확보되지 않은 채, 동일한 사업에 대한 매년 중속심사와 예산확보를 위한 로비 등 거래비용(transaction cost)이 유발되고, ② 계속사업의 안정성을 저해하여 사업수행 주체의 위험대가(risk premium) 지출을 초래하며, ③ 분산투자로 인한 공기의 지연 및 실무자의 공기단축 의지 저해, 비용 증가 등의 문제점을 낳고, ④ 특히 중장기 연구개발 사업의 경우 매년 예산을 편성하면 회계연도에 쫓겨 연구를 부실하게 마무리하거나 불필요한 예산지출을 유발하는 문제점이 발생할 수 있다는 점을 들 수 있음

- 그러나 방위사업상 장기계속계약, 특히 방위력개선사업의 경우에 그 특성상 일반적으로 장기계속계약시에도 안정적 예산집행이 이루어져, 장기계속계약제도의 문제점으로 지적되는 차년도 예산확보 불확실성이 발생할 여지는 매우 적다고 할 수 있음
 - 또한 현재 방위사업 장기계속사업의 경우 2006년부터 연차별 계약금액을 적용하도록 하여 실질적인 연부액이 결정되는 것으로 볼 수 있으나, 지체상금의 경우 이러한 실질적인 연부액에 연차별로 부과하는 것이 아니라 최종납기 이후에 총 부기금액에 부과하고 있어 기성인정과 더불어 이러한 방안을 적용하는 것에 대한 검토가 필요할 것으로 보이며, 이를 통해 지체상금제도개선에 많은 기여가 있을 것으로 판단됨

4) 방위사업 장기계속계약의 기성인정제도 도입 필요성

- 방위사업 장기계속계약의 기성인정제도 도입 필요성은 다음과 같음

- ① 현재에는 선금으로 예산의 70% 범위 이내에서 기사용분 및 90일 예정금액까지만 지급 가능하고 나머지 30%에 해당하는 부분에서는 사고이월이 발생되기 때문에, 이에 대해 기성부분에 대가를 지급하는 기성인정제도를 방위사업에 도입하면 예산관리의 효율화에 일정부분 기여할 수 있을 것임
- ② 현행 규정하에서는 납품 이전에는 기성 등에 의한 이행대가에 따른 연차별 계약금액이 확정되지 않기 때문에, 특히 대규모 방위력 개선사업 등 연구·개발사업에서 총 계약금액 기준으로 지체상금이 산정되어 자칫 과다하게 부과될 수 있는 지체상금제도를 합리적으로 개선할 수 있을 것임
 - 본 연구에서 수행된 방위사업 관련업체 설문조사 결과, 93%의 업체가 방위사업상 기성제도의 도입이 타당하다고 응답하였고, 84%의 업체가 기성제도를 통해 현행 지체상금 부과 제도가 개선될 수 있을 것으로 응답하여 긍정적인 입장을 나타냄

5) 방위사업상 장기계속계약의 기성인정제도 도입시 검토사항

- 방위사업 중 장기계속계약 형태로 계약되는 사업의 경우에 기성인정제도의 도입을 위하여서는 먼저 기성인정 대상품목의 결정과 기성을 확정문제가 중요 검토사항이 될 것임
 - 이러한 기성인정 대상품목의 결정과 기성을 확정문제는 결국 계약목적물에 대한 깊이 있는 이해를 바탕으로 하여야만 정확한 판단이 내려질 것이므로 특정 계약에 따른 기성인정의 타당성 여부와 계약이행진도를 가장 합리적으로 판단할 수 있는 담당 사업관리부서의 대상품목 결정에 대한 적극적인 의견제시와 기성을 산정을 위한 표준화된 기준마련 등 업무 수행이 필수적이라 할 것임

- 또한 현재의 방산 착·중도금 지급 및 정산문제와 관련하여 기성인정시 제출해야 하는 서류를 간소화할 필요성이 제기되고 있는데, 이는 착·중도금 지급 및 정산작업에 더하여 기성인정을 위한 행정작업이 추가될 경우 업체가 대가지급을 받기 위해 수행해야 하는 서류작업 및 검사와 신청 작업 등이 대폭적으로 증가할 수 있어 해당 업체에 부담이 될 수도 있기 때문임
 - 기성인정 관련 방산업체에 대한 설문조사 결과에서도, 방위사업에 대한 기성인정 제도 정착에 가장 걸림돌(저해요인)이 될 수 있는 사항은 무엇인지를 묻는 개방형 질문에 복잡한 서류작업과 신청 및 대가 수령에 소요되는 행정비용의 증가 우려로 나타나고 있어 기성인정을 위한 필요서류와 행정절차 등을 현재의 방산 착·중도금 지급에 투입되는 수준보다는 높지 않게 하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
 - 따라서 방위사업상 장기계속계약의 기성인정제도 도입을 위한 필수적인 준비사항으로 기성을 산정을 위한 표준 진도 산출기준을 마련하고, 기성검수는 엄격히 시행되 기성인정 제출서류와 절차를 간소화할 필요성이 있음
- 마지막으로 기성인정과 관련된 방위사업 관련 업체들에 대한 설문조사 결과, 기성제도 도입시 기성을 확인받는데 필요한 가장 적절한 방법으로 계약이행진도(35%), 지출증빙(29%), 품질보증실적(18%)의 순으로 응답하여, 방산업체 실무진들은 계약이행진도 및 지출증빙을 통하여 기성확인을 받는 것을 가장 선호하는 것을 알 수 있음
 - 또한 기성인정으로 발주자가 추가적인 보증을 요구하는 것이 타당하겠는가와 관련된 개방형 질문에, 기성제도가 도입되어 업체가 기성대가를 지급받게 된다고 하더라도 이와 관련되는 별도의 보증방안은 필요 없을 것이라고 대다수 응답하고 있는데, 이는 이미 계약 체결단계에서 전체 계약금액에 대한 계약이행보증금을 납부하였기 때문에 기성인정을 받는다고 하여 추가적인 보증을 요구하는 것은 업체에게 이중의 부담을 지우는 것이라는 주요 이유임



IV. 지체상금 관련 국내외 사례분석

5. 지체상금 관련 국내외 사례분석

1. 지체상금제도 관련 국내 사례분석

1) 국내 공공부문의 지체상금 관련 사례분석

□ 국내 공공부문의 지체상금제도 관련 사례분석을 위하여 우리나라 국가조달기관인 조달청의 관련사례를 분석해 봄

① 지체상금 부과한도 시행 관련 사항

□ 조달청은 우리나라의 대표적인 정부계약기관으로 현재의 방위사업청 제도와 유사하게 국가계약법령 및 회계예규 각종 계약조건 등의 규정에 따라 지체상금제도가 운영되고 있으며, 이러한 지체상금제도는 방위사업청과 조달청과 함께 대부분의 정부기관에서 대부분 공통적으로 적용하고 있음

○ 구체적인 법규정으로 지체상금 부과율 및 지체상금 계산방식을 정하고 있으며, 지체상금 부과한도에 대해서도 상한제를 적용하지 않는 것으로 나타남

□ 이와는 반대로 조달청 외자구매계약의 경우 지체상금 총액은 계약금액의 10%를 초과하지 못하도록 규정하고 있어 국내조달과 차이점을 보이고 있음

○ 관련규정은 General Provisions for Contract(Amended by December 22, 2005; PPS Directive No.1348) 23. Liquidated Damage 부분에 제시되어 있음

23. LIQUIDATED DAMAGE

(a) If the contractor fails to make delivery of commodity when due, PPS shall, at its discretion, impose the following penalty:

To deduct, for each day of delay in delivery after the date specified, a liquidated damage in the amount of zero point one five percent (0.15%) of the total value of the contract, or, if the contract has been, partially performed within the stipulated time, the total value of the unshipped portion thereof. However, the penalty shall not exceed ten percents (10%) of the contract value. In either case, PPS reserves the right to terminate the contract.

(b) In case that installation work is required, as stipulated in the Invitation, all installation work shall be completed at the end-user's site within the designated time. The contractor shall submit a time table and dispatching schedule for the period of services as requested in the bid. If the work is not completed within the designated time, a delay charge of zero point one five percent (0.15%) of the contract amount per day shall be imposed. In this case the penalty for the delay in delivery[Clause23.1] shall not be applied. However, the charge shall not exceed ten percent(10%) of the contract value. This delay charge shall not apply, if the delay is not the responsibility of the contractor.

☛ 참고 : 방위사업청 국외 무기체계 계약일반조건 제20조 (지체상금) 규정

20. Liquidated Damages for Delayed Delivery

a. In case the Seller fails to effect Delivery of Commodity within the period stipulated in this Contract, liquidated damages shall be levied at the rate of fifteen (15) hundredth of one percent (0.15%) of the contract value of the applicable Commodity per day, irrespective of the cure period mentioned in Article 18a above, and deducted from the money payable by the Buyer. In the event that partial performance is allowed under the Contract, determination of which Commodity (or a part thereof) against which the liquidated damages is to be levied shall be in accordance with Schedule 17 attached hereto.

b. The total amount of the liquidated damages shall not exceed ten percent (10%) of the Contract Price.

② 국가정책사업에 대한 지체상금제도 운영 관련 사항

- 국가정책사업에 대한 계약기간 연장에 대해서는 회계예규 물품구매(제조)계약일반조건(회계예규 2200.04-103-11, 2007.10.12) 제25조 제5항¹⁶⁾에서 규정하고 있음에도 불구하고 현재까지 국가정책사업의 경우에도 계약기간에 대한 연장사례는 없는 것으로 나타남

- 해당 사업이 국가정책사업이라 할지라도 계약납기가 초과되기 시작하여 지체상금이 계약이행보증금 수준에 도달하면 국가정책사업 여부에 관계없이 계약해제·계약해지 조치시키며, 수요기관의 요청이 있는 경우에는 계약상대자의 이행계획 접수 후 수요기관의 요청에 의해 수정계약을 체결하는 방식으로 처리하는데, 이때 「지체상금 부과조건」으로 계약기간을 연장 조치하는 것으로 나타남

③ 기성인정에 따른 지체상금제도 운영 관련 사항

- 기성인정과 관련이 있는 계약 대상물의 부분인수에 따른 지체상금 산정문제에 대한 조달청 법무지원팀의 유권해석 사례들(법무지원팀-597, 2005-05-27, 법무지원팀-1264, 2005-10-14, 법무지원팀-1304, 2005-10-19)을 살펴보면 다음과 같음
 - 계약지체 발생시 분할된 지체부분만으로 지체상금산정이 가능한지를 문의하는 질의에 대해 조달청 법무지원팀의 일반적 회신 내용은 ‘국가기관이 체결한 공사계약에 있어 지체상금 계산시 계약공무원은 성질상 분할할 수 있는 공사에 대한 완성부분으로서 기성검사를 거쳐 이를 인수(인수하지 아니하고 관리·사용하고 있는 경우 포함)한 경우에는 회계예규 「공사계약 일반조건」 제25조 제2항의 규정에 의하여 동 부분에 상당하는 금액을 계약금액에서 공제하여 지체상금을 계산하는 것이 일반적인 것’으로 해석하고 있어, 이미 기인정된 기성부분에 대해서는 지체상금 계산에서 제외시키는 것이 타당하다는 의견을 제시하고 있음
 - 이와 아울러 기성인정 부분에 대한 구체적인 사실판단과 이에 따른 지체상금의 계산은 계약담당공무원이 계약상대자의 계약이행상황 및 발주기관의 인수여부와 계약목적의 달성여부 등의 사항을 종합적으로 고려하여 판단·처리할 사항이라고 해석하고 있음

16) ⑤계약담당공무원은 제1항 내지 제4항이 규정에 불구하고 계약상대자의 의무불이행으로 인하여 발생한 지체상금이 시행령 제50조제1항의 규정에 의한 계약보증금상당액에 달한 경우로서 계약 목적물이 국가정책사업 대상이거나 계약의 이행이 노사분규 등 불가피한 사유로 인하여 지연된 때에는 연장할 수 있다.

- 또한 국가계약법 시행령 제74조제1항에 규정되어 있는 기성부분 또는 기납부분에 대하여 검사를 거쳐 이를 인수한 경우(인수하지 아니하고 관리·사용하고 있는 경우를 포함)와 관련하여, 계약 목적물의 성질상 분할을 객관적으로 담보하기 어려운 경우라 하더라도 수요기관의 요청이 있을시에는 기성을 인정하는 계약을 체결하는 것으로 나타남
 - 즉 수요기관의 요청에 의해 공정계획서 및 이행계획서 등을 근거로 적절한 예상 기성 인정시점을 산출하여 계약을 체결하고, 이를 바탕으로 업체의 기성인정 신청시 계획이 행진도 확인과 품질 보증서를 바탕으로 기성인정 조치함
 - 이러한 실제사례로 해양경찰청의 경비정 구매계약의 경우와 KTX용 고속열차 구매계약의 경우에서도 기성을 인정하는 계약을 체결하여 사업을 진행한 것으로 나타남

2) 국내 민간부문의 지체상금 관련 사례분석

(1) 국내 일반 민간기업의 지체상금 관련 해외계약 사례분석

- 국내 민간기업의 해외조달계약 관련사항을 검토하기 위하여, 해외계약을 주로 담당하는 국제변호사와 과거에 수행한 경험이 있는 해외계약사례에 대한 인터뷰를 실시하는 방법으로 사례연구를 수행하였음
 - 이는 기업의 계약관련사항들이 기업기밀(경쟁자에게 자신의 주요전략이 노출될 수 있기 때문)과 관련된 사항임과 동시에 계약쌍방간의 신의성실의무에 의하여 외부노출을 극도로 꺼리기 때문에 해외계약에서의 지체상금 적용에 대한 전반적인 고찰을 위해서는 해당 사례분석 방안이 가장 현실적인 자료수집방안이라 판단하였기 때문임
 - 인터뷰는 2008년 8월 17일 T법률회사 소속의 변호사 2인과 함께 약 1시간 동안 진행하였으며, 국내 민간기업의 해외계약 관련사례에 대해 의견을 교환함

- 인터뷰 결과, 국내 민간기업의 경우 해외기업과의 계약에서 일정수준의 지체상금 상한선(평균 5~10%) 한도를 두고 계약을 체결하는 것이 일반적이나, 계약목적물의 성격에 따라 다양한 지체상금 상한선을 적용시키고 있는 것으로 나타남
 - 이러한 이유로는 우선적으로 계약 상대방이 이러한 규정을 원하는 경우가 있으며, 또한 지체상금의 부과가 계약의 조속한 이행을 강제할 수 있는 수단은 되나 합리적인 해결(비록 계약이행이 지체가 되었다 하더라도 조속히 시기 이내에 계약목적물을 성공적 인도하고자 하는 요구)을 위한 유일한 수단은 아니라고 판단하기 때문임
 - 즉 계약을 발주하는 기업은 효율적으로 계약목적물을 획득하기 위해 계약을 체결하는 것이기 때문에 지체의 경우 지체상금을 부과하여 손해예정액을 배상받는 것으로는 계약목적물의 획득에 성공했다고 볼 수 없으므로 지체상금이 계약이행보증금 수준에 도달하였거나 기타 쌍방의 합의에 따른 지체상금 한도에 도달했을 경우 계약해지 등을 통하여 다른 수단을 통하여 계약목적물의 획득을 하고자 하기 때문임

(2) 국내 방위사업체의 지체상금 관련 해외계약 사례분석

- 본 연구의 지체상금 제도전반에 대한 의견조사를 위해 설문조사를 실시한 14개 방위사업체의 해외계약사례를 살펴보면 다음과 같음
- 해외계약에서 지체상금은 위약벌(penalty)이 아닌 주로 손해배상액의 예정(to compensate the Government for probable damages)이라는 개념으로 인식되어 계약이 체결되고 있으며, 이에 따라 지체상금 부과한도도 적용일수 상한선 또는 적용한도 상한선 등 지체상금 부과에 대한 상한선을 두고 있는 것으로 나타남
 - 지체상금 부과에 대한 상한선은 대략 총 계약금액의 5~10% 수준으로 책정되나, 해당 계약수립시의 협상과정에서 해당 계약이행에 필요한 적절한 수준을 정함

- 또한 일반적으로 지체상금 부과금액이 최초에 설정된 계약이행보증금을 초과하는 경우에는 계약해지의 사유로 인식되기 때문에, 계약해지에 대한 고려 없이 계속 지체상금 부과한도가 커지는 계약조건은 없으며 계약해지조치가 이루어짐

□ 해당 방산업체들의 해외계약사례를 구체적으로 살펴보면 다음과 같음

- ① ○○통신(SI)의 경우, 지난 2000년 카타르에서 개최된 아시안 게임 주경기장 경기운영시스템 개발 사업을 수행할 때, 지체상금에 대한 상한선을 설정한 계약을 체결하였는데, 이때 적용된 지체상금 상한선은 총 계약금액의 10%였음
 - ② 또 다른 ○○산업의 경우, 해군 ○○사업 수행을 위한 해외계약체결에 지체상금 상한선을 설정하고 계약을 체결하였는데, 이때 적용된 지체상금 상한선은 최종납기 유예기간(grace period)을 포함하여 총 100일 이내에서 부과하는 것이었음
- 또한 장비부품 구매를 위한 계약에서도 이상과 같은 지체상금 상한조건으로 계약을 체결하였으며, 해외업체에 수리부속을 판매하는 계약에서는 총 계약금액의 10%를 초과하지 않는 것으로 지체상금 상한선을 설정하여 계약을 체결하였고, 마지막으로 한국형 헬기개발 및 양산사업을 위한 계약에서는 지체상금의 누계총액을 계약금액의 5% 한도로 한다는 지체상금 상한선을 설정하여 계약을 체결함

□ 결론적으로 방산업체들이 체결한 대부분의 해외계약에서는 지체상금 상한선이 설정되고 있는 것으로 조사되었으나, 지체상금 상한선 설정방식은 개별 계약마다 서로 상이한 것으로 나타났는데 이는 개별 계약목적물의 특성을 충분히 반영한 조치로 보임

- 통상적으로 총 계약금액을 기준으로 지체상금 상한선을 설정한 경우는 5%~15% 이내, 지체일수를 기준으로 지체상금 상한선을 설정하는 경우는 납기 도래 이후 90일~140일 전후인 것으로 보임

(3) 최종납기 유예기간(Grace Period) 설정 해외계약 사례분석

□ 해외계약사례를 살펴보면 계약완료시기를 실제 계약수행 이전단계에서는 정확하게 예측하기 어려운 계약(최초로 시도되는 사업이나 계약이행과정에 예상치 못한 위험상황이 발생할 가능성이 높은 사업 등)의 경우에는 해당 계약에 근본적으로 내재되어 있는 이러한 위험요인을 일정부분 인정하여 계약서상에 나타나 있는 납기일에 일정기간을 추가하여 해당 기간만큼을 지체상금 산정에서 유보시켜 주는 최종납기 유예기간(Grace Period)¹⁷⁾ 적용제도를 다수 적용하고 있는 것을 살펴볼 수 있음

- 예를 들어 연구개발 활동을 성공적으로 수행한 이후 해당 결과물을 생산·납품하는 사업의 경우, 최초로 시도되는 연구개발 활동에 내재되어 있는 불확실성을 계약 쌍방이 서로 인정하여 계약 이후 예상되는 납기지체 가능성으로 발생할 불필요한 분쟁을 사전에 방지하고자 하는 목적임
- 이러한 최종납기 유예기간의 적용범위는 계약목적물의 성격에 따라 달라지는 것이 일반적으로 통상적으로 적용되는 유예기간 범위는 존재하지 않으며 계약 쌍방의 이해와 합의에 따라 결정되어짐

□ 최종납기 유예기간(grace period) 적용제도는 선박용선, 연구개발, 보험, 수출, 금융대출 등의 다양한 산업분야 계약에 광범위하게 이용되고 있으며, 특히 방위사업과 관련하여서는 무기 시스템 등의 최초 개발사업, 원재료나 부품 등의 해외 의존도가 높은 사업 등 계약이행과정에서 예상치 못할 상황이 발생할 가능성이 높은 사업들에 적용되었을 때 불필요한 지체상금 분쟁을 최소화 시킬 수 있는 결과를 얻을 수 있을 것으로 판단됨

□ 최종납기 유예기간이 적용된 해외계약 사례를 살펴보면, 앞서 소개된 ○○산업의 해

17) 계약목적물의 성격상 명확한 계약납기일을 정하기 어려울 경우 계약서상의 최종납기일에 일정기간을 덧붙여 해당기간 동안에는 계약지체가 되지 않은 것으로 계약쌍방이 합의하에 도출하는 일종의 계약연장기간으로, 만약 합의된 이러한 계약연장기간 이내에도 계약이 완료되지 않을 경우에는 이후 해당 연장기간까지 포함하여 최종적인 지체상금을 부과하게 됨

군 ○○사업 계약체결에 지체상금 상한선과 함께 계약종료 이후 14일간의 최종납기 유예기간(grace period)이 적용되었으며, 미국 방산업체와의 항공기 부품 구매계약에서도 동일하게 14일의 최종납기 유예기간(grace period)이 적용됨

2. 지체상금제도 관련 해외 사례분석

1) 미국의 지체상금 관련 제도 및 사례분석

(1) 미국 민간부문의 지체상금 관련 사례분석

- 미국의 경우 민간부문에서의 지체상금 조항을 살펴보면, 계약 당사자의 귀책사유로 인한 계약목적물의 이행지체가 발생하는 경우, 그로 인해서 발주자가 입을 수 있는 손해예정액을 계약 쌍방이 협의하여 일정 산출방식에 따라 계산하도록 합의하고 이와 관련된 사항을 계약서상에 분명하게 명시하도록 하고 있음
 - 이에 따라 우리나라의 국가계약법령과 같은 법규정을 통하여 이행지체로 인한 지체상금 부과산식을 일괄적으로 규율하지 않고, 계약 쌍방이 협의하여 합의된 지체상금 산출방식을 적용하도록 권고하고 있음
- 지체상금의 한도와 관련하여, 지체상금이란 발주자가 지체이행에 따라 입게 되는 실제의 손해에 대한 보상금 개념이지 계약을 제때 이행하지 못한 책임에 대한 벌금은 결코 아니라는 점을 충분히 인식하여 일정 부분의 손해 배상금 이외에 다른 여하한 금전적 벌칙은 강제할 수 없음을 명시하고 있음
 - 따라서 지체상금의 한도는 일정한도(최대 부과금액 또는 최대 부과일수)를 정하여 해당 한도를 초과하여 지체상금을 부과할 수 없도록 하고 있는데, 일반적으로 이러한 지체상금 한도는 계약이행보증금의 한도와 비슷한 수준에서 결정되며, 만약 계약이행보증금의

한도를 넘어서는 지체상금 부과시에는 해당 계약을 해지하거나 쌍방의 협의에 따라 계약을 연장하도록 조치하고 있음

- 또한 계약 해지시에는 이미 부과된 지체상금 이외에 계약해지에 따른 손해를 배상받을 수 있도록 하는 손해배상 청구를 법원에 제소하여 행정청 또는 발주기관이 입은 손해를 일정 부분 이상 보전하도록 시행하고 있음

(2) 미국 GSA와 FIDIC 표준계약서상 지체상금 관련 제도 및 사례분석

- 미국 연방조달규정(FAR) PART.52, 211-11과 211-12의 지체상금 규정에 따르면, 수급자가 계약기한 이내에 계약을 완료할 수 없는 경우, 수급자는 발주자에게 계약 당시 상호 합의한 1일당 약정배상금을 지급하도록 되어 있음

| |
|--|
| <p>52.211-11 Liquidated Damages—Supplies, Services, or Research and Development(Sept 2000)</p> <p>(a) If the Contractor fails to deliver the supplies or perform the services within the time specified in this contract, the Contractor shall, in place of actual damages, pay to the Government liquidated damages of \$_____ per calendar day of delay.</p> <p>52.211-12 Liquidated Damages—Construction. (Sept 2000)</p> <p>(a) If the Contractor fails to complete the work within the time specified in the contract, the Contractor shall pay liquidated damages to the Government in the amount of _____ for each calendar day of delay until the work is completed or accepted.</p> |
|--|

- 미국 공공계약에서는 대부분 계약 체결시 이러한 지체상금 조항을 포함하도록 권장하고 있는데, 여기서 지체상금은 일반적으로 실질적 손해에 대응하는 것으로 간주되며 미국에서는 지체상금을 벌과금이 아닌 실제 손해액을 기준으로 산정할 것을 규정하고 있음(FAR Subpart 11.5)
- 계약 체결시 지체상금은 법원에 의해서 예측할 수 있는 손해와 유사하게 책정되고, 지체상금으로 명시된 금액이 벌과금으로 간주되지 않고 다만, 손해가 예측하기 어렵

거나 불가능한 경우에 있어서는 일반적으로 지체상금 조항의 강제성을 인정함

- 지체상금의 상한선과 관련된 규정은 연방조달규정 FAR Subpart 11.5에 나타나 있는데, 지체상금 부과수준에 일정한도(최대 부과금액 또는 최대 부과일수)를 정하여 해당 한도를 초과하는 지체상금을 부과할 수 없도록 원칙적으로 규정하고 있으나, 이러한 지체상금 상한수준은 정부에게 피해가 미치지 않는 범위 이내에서 담당 계약관이 선택적으로 결정하도록 규정하고 있는 것으로 나타남
- 결론적으로 미국 정부계약에 있어서는 지체상금이 징벌적 성격을 갖지 않도록 지체상금 부과에 일정한도를 둘 수 있도록 원칙적으로 규정하고는 있으나, 해당 지체상금 부과 상한수준을 일괄적으로 규정하고 있지 않고 있음

Subpart 11.5—Liquidated Damages

11.500 Scope

This subpart prescribes policies and procedures for using liquidated damages clauses in solicitations and contracts for supplies, services, research and development, and construction. This subpart does not apply to liquidated damages for subcontracting plans or liquidated damages related to the Contract Work Hours and Safety Standards Act.

11.501 Policy

(a) The contracting officer must consider the potential impact on pricing, competition, and contract administration before using a liquidated damages clause. Use liquidated damages clauses only when;

- (1) The time of delivery or timely performance is so important that the Government may reasonably expect to suffer damage if the delivery or performance is delinquent; and
- (2) The extent or amount of such damage would be difficult or impossible to estimate accurately or prove.

(b) Liquidated damages are not punitive and are not negative performance incentives. Liquidated damages are used to compensate the Government for probable damages. Therefore, the liquidated damages rate must be a reasonable forecast of just compensation for the harm that is caused by late delivery or untimely performance of the particular contract. Use a maximum amount or a maximum period for assessing liquidated damages if these limits reflect the maximum probable damage to the Government. Also, the contracting officer may use more than one liquidated damages rate when the contracting officer expects the probable damage to the Government to change over the contract period of performance.

- 특히 미국 공공계약의 경우에는 지체상금 발생의 억제, 즉 계약 당사자의 지체이행을 억제하기 위하여 지체상금 부과율을 높이는 등의 사후처리방식을 선호하기보다는 지체상금 원인 발생 이전단계에서 지체상금 발생 원인을 충분히 방지 할 수 있도록 관리하는 다양한 관리 제도를 개발·시행하고자 노력하고 있으며, 대표적인 것으로 미국 대형 공공 프로젝트 건설공사 현장에서 활용되고 있는 사전분쟁심의위원회(DRB : Dispute Review Board)를 살펴볼 수 있음
 - 이러한 방식은 정부부문 및 민간부문 모두 전통적으로 소송에 의한 분쟁해결을 주로 채택하였던 미국에서 20세기 들어 소송외 분쟁해결(ADR) 방식이 주목받기 시작하면서 나타난 것으로 이러한 분쟁해결방식은 정부부문과 민간부문에서 다양한 시도를 통해 정착되고 있으며, 최근에 와서는 대부분의 분쟁사건을 해결하기 위한 수단으로 활발하게 이용되고 있음

- 또한 FIDIC(The Federation Internationale des Ingenieurs Council; 국제엔지니어링컨설턴트연맹) 표준계약서 47.01(FIDIC Orange Book)에 의하면, 수급자는 준공기한을 준수하지 못하는 경우에 전체 공사 또는 일부 공사에 대한 준공기한과 인수증명서에 기재된 일자 사이에 경과된 일수 또는 일정기간에 대하여, 벌과금이 아닌 보상금의 의미로 입찰서에 기재된 해당 금액을 지불하도록 되어 있음
 - 이러한 지체상금 부과금액은 입찰서 부록에 기재된 한도범위 내에서 이루어지도록 하고 있어, FIDIC 조항은 지체상금이 범칙금이 아니 발주자의 실제 손해에 대한 보상금이라는 점을 명시

(3) 미국 공공계약에 활용되는 사전분쟁심의위원회(DRB : Dispute Review Board) 사례분석

- 사전분쟁심의위원회(DRB)제도는 1970년대 콜로라도의 Loveland Pass에 있는 Eisenhower 터널의 공사에서 최초로 활용됨
 - 이러한 제도도입의 이유는 방대한 물량과 장기간의 계약이행기간이 필요한 공공 공사계약에서 공기지연을 예방하고 공기지연 발생시 발생하는 제반 분쟁해결비용을 최소화하기 위한 것을 목적으로 하며, 제도 도입 이후 다수의 미국 연방정부 공공공사 계약에서 성공적으로 채택되어 시행되었거나 시행중에 있음
 - 이후 1993년에 사전분쟁심의위원회의 운용과정을 용이하게 하기 위한 「사전분쟁심의위원회 절차서(Dispute Review Board Procedures)」가 정리되면서 더욱 체계적으로 운영되고 있음

- DRB는 현재 국가간 공동 프로젝트 계약에도 사용되고 있는데, 대표적으로 1980년 영국과 프랑스간에 공동으로 수행된 Channel Tunnel 공사에 토목공사와 더불어 관련 서비스와 용역 등을 포함하는 대형계약에 적용되어 성공적으로 시행되었으며, 이외에도 아프리카의 Lesotho Highlands Water Development Project와 중국과 인도간의 대규모 수력발전 프로젝트에도 성공적으로 활용되었음
 - 이에 따라 최근에는 소송이나 중재에 비해 저비용의 분쟁해결대안으로 각광을 받으면서 많은 기관들이 DRB 개념을 지지하고 있는데, 대표적인 기관들로서는 세계은행(World Bank), Institution of Civil Engineers of the U.K., 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development) 등이 있음

- 일반적으로 사전분쟁심의위원회는 계약자 및 발주자 모두의 동의로 선출된 통상 3명의 위원회로 구성되는데, 이들은 해당 산업에 경험이 많은 전문가들로서 중립적인 입장에서 계약이행과정에 조언을 하기도 하고 분쟁의 합리적 해결을 권고하기도 함
 - 일반적으로 이러한 권고가 당사자들에게 수용되는 것은 자신들이 스스로 선임한

사전분쟁심의위원회의 전문성과 객관성에 대한 신뢰가 전제되기 때문에 풀이됨

- DRB 위원의 주된 임무는 3가지로 ①계약이행 현장을 주기적으로 방문, ②현장작업 및 진척상황을 항시 인지, ③분쟁에 대한 심의가 의뢰될 경우 청문을 하고, 심의를 한 이후 전문적이고 시기 적절한 심의안을 작성하여 제출하는 것임
- DRB 구성절차는 통상적으로 다음과 같은 단계를 따르며, 사전에 규정되어 있는 지침절차에 따라 구성되어야 함
 - ① 계약 당사자 중 발주자는 DRB의 적용여부를 평가하여 결정하며, DRB 적용 결정시 입찰안내서에 본 계약에는 DRB가 적용됨을 명시해야 함
 - ② 발주자가 표준계약용어로 DRB 규정을 준비하여 DRB 사양 및 3자 합의서를 계약서류에 포함시킴
 - ③ 계약과 동시에 발주자와 계약자는 각 계약 당사자가 한 명씩의 DRB 위원을 지명함
 - ④ 계약자 및 발주자는 타 당사자의 지명인을 승인할지에 대해 결정하며, 승인이 되면 발주자는 해당 위원들에게 DRB 3자 합의서를 제공함
 - ⑤ 위원 2인은 상의하여 3번째 위원을 선정하며, 각 계약 당사자는 3번째 위원을 승인할지에 대해 결정하여, 승인이 되면 발주자는 해당 위원에게 DRB 3자 합의서를 제공함
 - ⑥ 3자 합의서에 서명하고 DRB 활동을 규칙에 따라 수행함
- 사전분쟁심의위원회의 결정은 법적 구속력은 없으나, 계약 당사자 쌍방이 이들의 결정에 대한 구속력을 요구하고, 그와 같은 내용을 계약서에 포함시키면 사전분쟁심의위원회의 결정 및 권고에 구속력을 가지게 됨
 - 이처럼 위원회를 통하여 해당계약 관련 분쟁을 해결하고자 하는 경우에는 계약서에 위원회 절차, 심사원의 임명, 분쟁제기 및 결정기간, 청문절차규칙, 심사원의 보수와 임명 등에 관하여 상세히 명시해야 함
 - 위원회가 특약으로 되어 있는 프로젝트의 경우에 있어서 계약자는 입찰을 받는 동안 모든 입찰 예정자들에게 분쟁심의위원회의 구성되어 있다는 사

실을 알리고 그것이 합의에 의한 절차라는 점을 조언해야 하며, 절차에의 참여를 설득하여 참여시켜야 함

- 본 제도에서 가장 중요한 것은 프로젝트가 계속되는 동안 분쟁으로 비화될 수 있는 여지에 대한 원인이 발생할 경우 즉시 해결을 도모한다는 것이며, 이는 계약완료 단계에서 발생될 수 있는 분쟁의 여지를 줄여 성공적인 계약이행을 담보하기 위한 것임
 - 또한 여러 건의 계약이 큰 계약의 부분으로 존재할 경우, 특정 DRB 위원을 1개 계약 이상의 DRB위원으로 중복적으로 활동하게끔 반복 위촉할 경우, 이 위원은 계약간의 문제점에 대한 해법을 찾는데 학습효과와 더불어 연속성을 제공받아 보다 합리적인 결정을 내리는데 기여하기도 함

- 이상의 사전분쟁심의위원회 구성과 활동범위, 권한부여 등에 대한 내용은 **[부록1]** 참조

2) 영국의 공공계약 지체상금 관련 제도 및 사례분석

- 영국은 일본과 더불어 전통적으로 중앙조달보다는 개별 행정기관과 지방자치단체별로 분산조달 정책을 실시하여 온 대표적인 국가였으나, 2000년 OGC(Office of Government Commerce)가 개칭되면서 중앙조달 정책으로 전환된 국가임
 - 그러나 OGC의 개칭 시기가 그리 오래 되지 않은 관계로 정부조달과 관련된 법규정이 현재까지 완벽하게 정비되지 않고 있으며, 대부분 이전에 적용되고 있던 법규정 또는 거래관행이 그대로 적용되고 있는데, 이는 영국의 법률체계가 불문법적 성격을 띠고 있다는 점에서도 원인을 찾아볼 수 있을 것임

- 2005년 제정된 OGC의 “Model Terms and Conditions of Contracts for Goods and Services” F5.Liquidated Damage 부분의 F5.1~F5.4의 규정에 지체상금제도와 관련된 개략적인 기준을 정의하고 있음
 - 우선 지체상금의 성격에 대해서는 지체상금이 손해예정액(비용손실)에 대한 적절한 보상의 개념으로 정의되고 있으며, 이에 따라 과도하게 부과되어 징벌적 성격을 가지면 안된다고 규정하고 있음
 - 또한 지체상금 산정방식에 대해서는 계약 체결이전에 실질적인 손해액을 예측할 수 있을 경우에는 이러한 산정방식에 따라 지체상금을 계산하나, 손해액을 예측하기 불가능할 경우에는 쌍방의 합의에 따라 지체상금을 총 계약금액의 일정 비율(%)로 지체일수에 따라 부과할 수 있도록 명시하고 있음
 - 마지막으로 명시적인 지체상금 한도율 또는 한도액을 규정하고 있지는 않으나, 쌍방의 합의에 의해 적절한 지체상금 상한선을 둘 것을 규정하고 있음

- 이상에서 살펴본 사전분쟁해결 방안인 DRB 제도는 미국 뿐 아니라 영국에서도 광범위하게 적용되고 있는 것으로 나타남

- 사전분쟁심의위원회의 대표적인 활용 사례는 English Channel Tunnel Project, the London Docklands Light Railway Project, Saltend Private Power Plant, 고속도로 공사계약 및 일부 병원공사계약 등 대형 프로젝트에서 찾아 볼 수 있음¹⁸⁾
- 위원회 처리절차의 핵심은 위원회 위원이 프로젝트 착수시점에서 지명되며, 위원들은 프로젝트의 상설 분과로서 프로젝트 전 과정에 참여하게 된다는 점임
- 통상 위원장을 포함하여 3~5인이 위원으로 지명되는데 이들 중 2인은 관련 산업의 전문가로 구성되며, 위원장은 일반적으로 법조인(변호사)으로 지명되며, 위원들은 해당 프로젝트가 종료될 때까지 그 지위를 유지하며, 프로젝트 진행과정에서 정기보고를 받고 주기적인 현장방문을 수행함
- 위원들은 계약당사자들간의 관계가 형성되기 전에, 즉 착수단계에서 현장방문을 통해 잠재적 분쟁요인을 파악할 수 있으며, 프로젝트가 진행된 이후에는 현장방문과정에서 발견된 문제점에 대한 공식적 견해를 제시하거나, 문제점이 공식적으로 의뢰되면 문제해결을 위한 권고안을 신속하고 효과적으로 제시할 수 있음
- 위원회의 권고안은 당사자가 의사결정과정에 적용할 것을 동의하지 않으면 구속력이 없지만, 별다른 해결절차를 취하지 않는 경우에는 구속력을 갖게 되며, 분쟁처리절차가 계약조항에 명시되지 않은 경우 처리절차를 선택할 수 있는 재량권을 가지며, 당사자간에 주고받은 모든 서류를 열람할 수 있고, 일방이 작성한 내부분서의 열람을 요구할 수 있으나 이러한 서류의 공개를 강요할 권한은 없음
- 통상 모든 분쟁은 기밀이 유지되는 가운데 해결되며, 분쟁처리와 관련된 모든 절차는 계약서에 명시하도록 되어 있고, 위원회가 분쟁해결에 실패하는 경우에는 자동적으로 계약사항에 따라 중재 또는 소송으로 처리하게 됨

18) World Bank, UN Development Agency, EEC Development Funded Projects 등의 경우에는 필수적으로 위원회를 구성하도록 요구하고 있음

3) 캐나다의 공공계약 지체상금 관련 제도 및 사례분석

- 캐나다는 미국과 같이 전통적으로 중앙조달을 수행하는 국가로 국가 중앙조달사무는 PWGSC(Public Works and Government Services Canada)에서 수행하고 있음
- 캐나다 PWGSC의 지체상금(liquidated damage)에 대한 규정을 살펴보면, 지체상금조항은 계약의 불이행으로 발생하는 사전 계산된 손실이나 손실률(rate of loss)을 실제 손실에 대한 정확한 계산(증명) 없이 보상받기 위해 규정한다고 명문화되어 있음
 - 지체상금 관련 조항에 필요하다고 인정되는 경우에는 계약관이 입찰 권유서와 계약서에 동 조항을 포함시켜야 함
- 계약서에는 지체상금의 최고 한도를 다음의 2가지 방법 중 하나로 명기해야 하는 것을 규정하고 있음
 - ① 고정금액 방법 : 계약 불이행이 발생했을 때 즉시 계약을 해지하고 재구매가 이루어지는 경우에 사용하며, 이때 재구매 비용은 전체 고정금액에 포함되어야 함
 - ② 손실 평가율 방법 : 매 지연일수 당 협의에 의해 정해진 전체 계약금액 대비 일정 비율로 지체상금을 부여하는 방법으로, 이때 지체상금의 총액은 총 계약금액의 일정비율을 넘어서지 않도록 하여야 하며, 재구매 비용은 지체상금 계산에서 제외되어야 함
- 손실 평가율 방법에서 특히 주목할 것은 지체상금이 전체 계약금액의 10% 수준을 넘지 않아야 한다고 규정하고 있다는 것임
 - 다만 특정조달의 개별적인 조건에 따라 필요할 경우에는 계약승인 기관의 승인을 받아 10% 이상의 지체상금을 적용하는 것도 가능하도록 되어 있음

4) 해외 방위사업 관련 지체상금 관련 제도 및 사례분석

- 다음은 내용은 2008년 해외주재 대사관에 근무하고 있는 무관을 통하여 수집된 해외방산계약 관련내용을 정리한 것임

| 구 분 | 주 요 내 용 | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------|--|-------------------|-------------------|---------------|------|---|--------|------|-------|--------|------|-------|--------|----------------|--------------------------------|--------|
| 미 국 | 연방획득관리규정(FAR)에 계약서 작성시 지체상금 상한적용이 가능하다는 원칙만을 규정 - 계약별 적합한 계약조건을 선택 활용 ※ FAR Subpart 11.5 Liquidated Damages | | | | | | | | | | | | | | | |
| 영 국 | 국방 획득사업에 적용하는 Guide Line만 제시하고 있으며, 지체상금 상한제 미적용 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 독 일 | 국방조달 계약일반조건에 지체상금 상한제(8%) 적용 ※ 납기 초과시 미납품분 금액의 최대 0.5%를 매주 지체상금으로 부과 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 프랑스 | 지체상금 한도는 없으며, 지체상금이 계약금액의 일정비율 이하일 경우 면제 | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="403 1218 635 1317">계약형태</th> <th data-bbox="635 1218 986 1317">면제기준율 (계약금액대비)</th> <th data-bbox="986 1218 1273 1317">지체상금율 (1일)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="403 1317 635 1375">공사계약</td> <td data-bbox="635 1317 986 1375">-</td> <td data-bbox="986 1317 1273 1375">1/3000</td> </tr> <tr> <td data-bbox="403 1375 635 1433">산업계약</td> <td data-bbox="635 1375 986 1433">1/200</td> <td data-bbox="986 1375 1273 1433">1/3000</td> </tr> <tr> <td data-bbox="403 1433 635 1491">지적재산</td> <td data-bbox="635 1433 986 1491">1/200</td> <td data-bbox="986 1433 1273 1491">1/3000</td> </tr> <tr> <td data-bbox="403 1491 635 1585">일반물자구매 및 용역</td> <td data-bbox="635 1491 986 1585">1/250(단일인도기간) 1/100(다수인도기간)</td> <td data-bbox="986 1491 1273 1585">1/1000</td> </tr> </tbody> </table> | 계약형태 | 면제기준율 (계약금액대비) | 지체상금율 (1일) | 공사계약 | - | 1/3000 | 산업계약 | 1/200 | 1/3000 | 지적재산 | 1/200 | 1/3000 | 일반물자구매 및 용역 | 1/250(단일인도기간) 1/100(다수인도기간) | 1/1000 |
| | 계약형태 | 면제기준율 (계약금액대비) | 지체상금율 (1일) | | | | | | | | | | | | | |
| | 공사계약 | - | 1/3000 | | | | | | | | | | | | | |
| | 산업계약 | 1/200 | 1/3000 | | | | | | | | | | | | | |
| | 지적재산 | 1/200 | 1/3000 | | | | | | | | | | | | | |
| 일반물자구매 및 용역 | 1/250(단일인도기간) 1/100(다수인도기간) | 1/1000 | | | | | | | | | | | | | | |
| 공사계약 | - | 1/3000 | | | | | | | | | | | | | | |
| 산업계약 | 1/200 | 1/3000 | | | | | | | | | | | | | | |
| 지적재산 | 1/200 | 1/3000 | | | | | | | | | | | | | | |
| 일반물자구매 및 용역 | 1/250(단일인도기간) 1/100(다수인도기간) | 1/1000 | | | | | | | | | | | | | | |



Ⅵ. 결론 : 방위사업 지체상금제도 관련 정책제언

6. 결론 : 방위사업 지체상금제도 관련 정책 제언

1. 현행 제도하에서의 지체상금 관련 문제발생 원인분석

- 본 절에서는 현재까지의 연구분석결과를 바탕으로 현재 발생되고 있는 방위사업 관련 지체상금제도의 문제점이 무엇인지와 이의 발생 원인을 검토·분석하여, 현행 지체상금제도에 대한 합리적인 개선방안 마련을 위한 바탕을 마련해 보고자 함

1) 방위사업 특성을 고려한 계약관련규정의 미비

- 방위사업은 고도의 정밀기술이 요구되는 기술 집약적 산업으로 막대한 투자가 필요하며, 단일 구매자인 정부와 소수의 방위사업체로 구성되는 소비자·공급자 쌍방 독과점 시장구조를 가지고 있고, 생산된 방산장비는 상대적으로 엄청난 고가이며, 하나의 무기체계가 개발되어 전력화되기까지 통상 10~15년 정도 소요되는 장기사업적 성격을 강하게 지니면서, 다른 산업에 비해 사업수행에서 연구개발 활동이 매우 중요한 비중을 차지하는 등의 여타 산업과 상당한 차별성을 가지는 특성을 가지고 있음
 - 그러나 현행 국가계약법령 체계하의 계약제도들은 건설, 물품, 용역 등 범용분류의 산업 구분에 적용될 수 있도록 규정화된 통상적 수준의 계약규정들로 구성되어 있어 방위사업과 같이 여타 산업들과는 상당한 차별성을 가지는 특정산업부문에서 요구되어지는 계약 요구사항들을 전반적으로 수용하기에는 미흡한 부분이 있는 것으로 판단됨
- 대표적인 예로 무기체계 공급사업과 군사 정보화사업은 대부분 현재 관련제품이 개발되지 않아 연구·개발을 통해 해당 제품을 먼저 개발하고, 이후 개발 결과물을 바탕으로 양산(생산)사업을 수행하는 사업들이 대부분인데, 이러한 연구·개발과 양산의 연속형 진행사업들은 계약이행 도중이나 계약종결 시점에 다른 사업자로의 전환(대체수급)이 대단히 어렵고 계약성립 및 계약이행시점에서 가시적인 계약완료시점을 예측하기 쉽지 않은 위험성이 상

당히 높은 사업특성을 지니고 있음

- 이러한 사업특성으로 인하여 계약 수급자의 원활한 계약이행에 문제가 발생되어 계약 지체의 가능성이 높아진다 하더라도 다른 계약자로의 대체가 용이하지 않고 계약해제 또는 해지도 거의 불가능하여 필연적으로 계약이행지체로 이어지는 경향이 높으며, 계약이행지체시 뚜렷한 다른 해결방안을 찾기도 어려워 지체상금제도에 해당 문제해결을 거의 전적으로 의존해야 하는 실정임

계약이행지체 위험성이 상대적으로 높은 방위사업분야 사업들에 대해서는 해당 특성을 충분히 고려하여 합리적인 범위 이내에서 계약지체에 따른 부담을 낮춰 줄 수 있는 방안(예를 들어 지체상금 상한선 도입)을 마련하거나 계약완료시점을 유연하게 선택할 수 있는 방안(예를 들어 Grace Period 도입)을 마련하는 등 현행 제도의 미비사항을 보완해 줄 수 있는 효과적인 계약관리방안을 개발·적용할 수 있도록 하여야 할 것임

2) 계약종료 이전단계에서의 계약지체 문제해결방안 부재

- 연구·개발활동이 포함되는 대부분의 체계개발 및 양산사업의 경우 계획수립 및 계약체결 단계에서는 발주자와 수급자 모두 사업수행에 필요한 경험과 전문기술지식 등이 부족하여 최종 계약목적물의 명확한 사양을 규정짓지 못하고 계약체결 이후 사업이 구체화되는 정도에 따라 빈번하게 조정·확정되는 경우가 다수 발생하고 있음
 - 이러한 이유로 인하여 계약이행지체가 발생할 경우 납기지연에 따른 발주자와 수급자의 책임소재에 대한 의견 불일치와 이에 따른 분쟁이 촉발되나 지체상금제도 이외에는 뚜렷한 해결방안이 없어 궁극적으로 법정소송으로 진행되는 등 문제의 소지가 높다고 할 수 있음
- 미국이나 영국 등 공공계약의 역사가 오래된 선진국에서는 계약이행 지체발생을 억제시키

기 위하여 계약종료 이후의 사후적 관리방안을 강화하는 동시에 지체상금 원인발생 단계에서 지체상금 발생 원인을 충분히 해결할 수 있도록 계약종료 이전단계에 적용할 수 있는 다양한 관리 제도를 개발·시행하고자 노력하고 있음

- 이는 계약지체발생 이후 시점에서는 계약지체를 예방할 수 있는 실현가능한 방안이 존재하지 않으며 발생된 지체를 최소화시키는 노력만 기울일 수 있을 뿐이므로 계약지체발생을 원천적으로 최소화하기 위해서는 계약지체의 원인발생 시점인 계약종료 이전시점에 적절한 관리노력을 투입하여야 효과적일 것이기 때문임

계약이행지체 문제를 보다 근본적으로 해결하기 위해서는 발주자와 수급자 쌍방이 계약 완료시점 이전에 해당 문제점에 대해 충분히 논의하고 협의할 수 있도록 해주는 방안(사전분쟁심의조정위원회; DRB)을 마련하는 것이 필요할 것이며, 이를 통해 이후 지체상금문제 및 법정소송으로 진행 가능성이 최소화 될 수 있을 것임

3) 현행 사업관리방식 이외의 다양한 사업관리방안 적용 미흡

- 국가의 대내외적 자주성을 확보하기 위해 추진되는 방위사업은 대개 수년에서 수십년에 걸쳐 대규모의 국가예산이 투입되는 중요한 국가정책사업의 하나로 최종적인 사업 실패시 발생하는 피해가 국민 전체에 미치게 되므로 해당사업의 성공가능성을 높이기 위해서는 장기간에 걸친 일관적이고 치밀한 이행성과관리가 필요함
 - 국가는 이러한 국가정책사업의 효율적인 관리방안을 마련하기 위하여 노력하고 있는데, 대표적으로 국가정책사업의 경우에는 사업종료 이전단계에서 사업수행에 대한 문제가 발생할 시 이를 적극적으로 해결할 수 있도록 조치하고 있음
 - 그러나 현재 시점에서 국가정책사업으로 지정되어 관리되고 있는 방위사업은 전무하다고 할 수 있어 국가정책사업 지정에 따르는 각종 관리상의 이점을 얻지 못하고 있음

- 또한 장기간의 사업수행기간을 필요로 하는 방위사업들에 대해서는 다른 국가기관들에서 이와 유사한 사업수행기간을 가지는 국가계약에 적용하고 있는 기성인정 도입 필요성도 최대한 검토할 필요가 있을 것으로 보임
 - 기성인정제도는 장기간의 사업기간을 필요로 하는 국가사업에 참여하고 있는 계약참여업체들의 원활한 자금확보를 가능하게 해주는 동시에 해당사업 주관기관 입장에서는 효과적인 계약이행 진도관리와 해당사업에 대한 예산관리의 효율성을 높여주어 다수의 국가기관에서 이용하고 있는 제도임행되는 제도로

계약이행지체 문제해결에 도움을 줄 수 있는 다양한 사업관리방안을 검토하여 현재의 사업관리방식과 병행하여 사용한다면, 현재보다 지체상금 발생문제를 보다 효율적으로 관리할 수 있게 될 것임

2. 방위사업 관련 지체상금제도 개선 방안

- 이상의 지체상금제도 관련 문제의 발생원인에 대한 분석결과를 바탕으로 해당 문제 발생의 원인을 개선하여 지체상금제도를 향후 보다 합리적으로 개선시킬 수 있는 방안이 무엇인지를 제시해 보면 다음과 같음

1) 최종납기 유예기간(Grace Period)의 적용

- 해외계약사례를 살펴보면 계약완료시기를 실제 계약수행 이전단계에서는 정확하게 예측하기 어려운 계약(최초로 시도되는 사업이나 계약이행과정에 예상치 못한 위험상황이 발생할 가능성이 높은 사업 등)의 경우에 해당 계약에 근본적으로 내재되어 있는 이러한 위험요인을 일정부분 인정하여 계약서상에 나타나 있는 납기일에 일정기간을 추가하여 해당 기간만큼을 지체상금 산정에서 유보시켜 주는 최종납기 유예기간(Grace Period) 적용제도를 다수 적용하고 있는 것을 살펴볼 수 있음
 - 최종납기 유예기간(grace period) 적용제도는 선박용선, 연구개발, 보험, 수출, 금융 대출 등의 다양한 산업분야 계약에 광범위하게 이용되고 있으며, 특히 방위사업과 관련하여서는 무기 시스템 등의 최초 개발사업, 원재료나 부품 등의 해외 의존도가 높은 사업 등 계약이행과정에서 예상치 못할 상황이 발생할 가능성이 높은 사업들에 적용되었을 때 불필요한 지체상금 분쟁을 최소화 시킬 수 있는 결과를 얻을 수 있을 것으로 판단됨
- 최종납기 유예기간이 적용된 해외계약 사례를 살펴보면, 앞서 소개된 한국항공우주산업의 해군 P-3C 성능개량사업 계약체결에 지체상금 상한선과 함께 계약종료 이후 14일간의 최종납기 유예기간(grace period)을 적용하고 있으며, 미국 방산업체와의 항공기 부품 구매계약에서도 14일의 최종납기 유예기간(grace period)을 적용함

- 최종납기 유예기간 적용제도를 방위사업에 실질적으로 적용하였을 때 가장 이슈가 될 수 있는 사항은 얼마만큼의 기간을 유보해 주는 것이 타당할 것인가에 관한 것일 것임
 - 실질적으로 최종납기 유예기간의 적정 허용범위는 계약목적물의 성격에 따라 달라지는 것이 일반적으로 통상 계약 쌍방의 이해와 합의에 따라 결정되어야 할 문제임

- 그러나 현행 지체상금제도하에서 지체상금 부과액이 계약이행보증금 수준(총 계약금액의 10%)에 도달하는데 필요한 지체일수를 살펴보면, 계약목적물의 성질에 따라 조금씩 차이가 발생하기는 하나 평균 40~100일 정도의 지체일수로 도달 가능함
 - 따라서 최종납기 유예기간의 적용이 방위사업의 경우 무기 시스템 등과 관련된 최초 개발사업, 원재료나 부품 등의 해외 의존도가 높은 사업 등 계약이행과정에서 예상치 못할 상황이 발생될 가능성이 높은 사업들의 지체상금문제 완화에 도움을 줄 것으로 예상되므로, 계약해지의 사유가 되는 계약이행보증금 수준에 지체상금이 도달하는 최소 지체일수인 40일을 기준으로 하여 최소 10일(25%)에서 최대 20일(50%)의 범위 이내에서 결정되는 것이 합리적일 것이라 사료됨

2) 사전분쟁심의위원회(DRB)의 운영

- 미국이나 영국 등 공공계약의 역사가 오래된 선진국에서는 계약이행 지체발생을 억제시키기 위하여 계약종료 이후의 사후적 관리방안을 강화하는 동시에 지체상금 원인발생 단계에서 지체상금 발생 원인을 충분히 해결할 수 있도록 계약종료 이전단계에 적용할 수 있는 다양한 관리 제도를 개발·시행하고자 노력하고 있음
 - 이는 계약지체발생 이후 시점에서는 계약지체를 예방할 수 있는 실현가능한 방안이 존재하지 않으며 발생된 지체를 최소화시키는 노력만 기울일 수 있을 뿐이므로 계약 지체발생을 원천적으로 최소화하기 위해서는 계약지체의 원인발생 시점인 계약종료 이전시점에 적절한 관리노력을 투입하여야 효과적일 것이기 때문임

- 대표적인 계약종료 이전단계의 분쟁해결방안으로 사전분쟁심의위원회(DBR)를 꼽을 수 있는데, 사전분쟁심의위원회 제도는 정부부문 및 민간부문 모두 전통적으로 소송에 의한 분쟁해결을 주로 채택하였던 미국에서 20세기 들어 소송외 분쟁해결(ADR) 방식이 주목받기 시작하면서 나타난 것으로 정부부문과 민간부문에서 다양한 시도를 통해 정착되고 있으며, 최근에 와서는 대부분의 분쟁사건을 해결하기 위한 수단으로 활발하게 이용되고 있음
 - 최근에는 소송이나 중재에 비해 저비용의 분쟁해결대안으로 각광을 받으면서 많은 기관들이 DRB 개념을 지지하고 있는데, 대표적인 DBR 운영기관들로서는 세계은행(World Bank), Institution of Civil Engineers of the U.K., 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development) 등이 있음

- 일반적으로 사전분쟁심의위원회는 계약자 및 발주자 모두의 동의로 선출된 통상 3명의 위원회로 구성되는데, 이들은 해당 산업에 경험이 많은 전문가로서 중립적인 입장에서 계약이행과정에 조언을 하기도 하고 분쟁의 합리적 해결을 권고하기도 함
 - 일반적으로 이러한 권고가 당사자들에게 수용되는 것은 자신들이 스스로 선임한 사전분쟁심의위원회의 전문성과 객관성에 대한 신뢰가 전제되기 때문으로 풀이됨

- 국가계약사업을 완벽하게 보장해줄 수 있는 법령이나 계약조건이 미비하여 분쟁이 발생하는 경우도 있는 반면에 사업을 주관하는 사업팀의 담당자나 계약담당관이 지나치게 법령을 보수적으로 해석함에 따른 분쟁도 많을 것으로 사료되는데, 법령과 계약조건을 보다 상세히 하고 책임과 의무의 한계를 명백히 하는 것도 중요하지만 실제 업무를 집행하는 담당자들도 자체분쟁의 소지가 있는 계약건에 대해서는 보다 전향적인 인식을 가지는 것이 필요할 것임
 - 사업을 주관하는 사업팀이나 계약담당관은 사전분쟁심의위원회의 심의내용이나 판단보다는 정보의 접근이 쉬운 관계법령 주관기관의 유권해석에 의존하려는 경향이 높을 것이나, 유권해석은 계약이행 현장의 실제 상황이나 계약 수급자가 직접 당면하고 있는 문제나 현실을 고려하기 보다는 법령 제정상의 취지와 논리를 근거로 하고 있어 현실적으로 계약 수급자와의 분쟁해결에 도움이 되는 않는 경

우가 많은 것으로 판단되므로, 사전분쟁조정위원회의 설치·운영시에 법령과 위원회 심의안에 대해 균형감 있는 업무를 수행할 수 있도록 하여야 할 것임

3) 계약이행촉진을 장려할 수 있는 다양한 인센티브 제도 도입

- 계약수급자가 신기술 또는 신공법 도입 등의 이유로 계약이행기간을 당초 계약서상의 계획기간보다 단축키는 행위는 발주자의 기회비용을 추가적으로 확보해 주기 위한 계약자의 노력으로 인정해야 할 것인데, 이에 대해 계약발주자는 계약수급자의 해당 기회비용 확보노력에 대해 적극적인 보상방안(인센티브 제도)을 마련하여 계약자의 자발적인 사업수행의지를 더욱 고양시켜야 할 것임
 - 이러한 인센티브 제도는 지체상금제도와 함께 계약의 주체이자 당사자인 계약업체의 계약이행결과에 대한 관리방안으로 현행 국가법령체계는 이들간의 형평성에 문제가 있다고 할 수 있을 것인데, 현행 국가계약법령 체계는 인센티브 제도와 같은 계약자의 자발적 노력에 대한 보상규정에는 매우 소극적인 측면을 보이는데 반해, 계약상대자가 계약을 이행하지 못하였을 경우를 대비한 지체상금제도는 매우 강력하고 적극적인 측면을 가지고 있음
- 계약기간의 단축은 당초 계획 중 일부를 삭제하는 경우, 발주자의 요구 또는 계약자의 자발적인 계약이행 기간단축에 의한 경우나 신기술·신공법 또는 가치 공학을 적용하는 경우 등의 긍정적 단축, 그리고 계약자의 입장에서 계약 발주자에게 승인받지 못한 계약이행 기간연장분을 만회하기 위한 부정적 단축¹⁹⁾으로 구분할 수 있음
 - 긍정적 단축은 특별한 경우를 제외하고는 계약관리상의 문제라기보다는 오히려 업체의 자발적 측면이 많은 반면, 부정적 단축은 당초 계약이행기간이내에 계약을 완료하기 위

19) 이 또한 계약자의 입장에서 이루어지는 자발적인 계약이행 기간단축이나, 지체상금의 회피나 부정당업자 제재 등의 계약지체 이행에 따른 사후 제재조치를 회피하기 위한 부정적인 측면의 계약이행 기간단축 노력으로 구분하여 긍정적인 측면의 반대 입장으로 본 연구에서 사용하였음

하여 부득이하게 야간작업이나 연장작업을 통해 계약이행을 촉진시키고자 하는 것으로 부실이행에 따르는 품질문제와 연장비용 발생 등 득보다는 실이 많은 결과를 초래함

□ 현재 우리나라 국가계약관련법령에는 계약업체의 성실한 계약이행에 대한 보상제도로서의 인센티브 조항이 국가계약법시행령 제65조 제4항20)의 설계변경으로 인한 계약금액의 조정과 관련된 내용이 인센티브 제도의 거의 전부라고 할 수 있을 것임

○ 그러나 해외에서는 계약 수급자의 기회비용 확대노력에 대한 보상을 위하여 인센티브(보너스) 조항을 계약서에 명시하여 보상해 주는 등 이에 대한 적극적인 제도시행 노력을 통하여 계약 수급자의 자발적인 사업수행 참여노력을 적극적으로 권장하여 계약 목적물 획득성공을 위한 노력을 아끼지 않고 있음

○ 예를 들어 미국의 연방조달규정인 FAR에서는 Subpart 16.4에서 다수의 인센티브 관련제도들을 규정²¹⁾하여 시행하고 있는 등 인센티브 제도의 긍정적 측면을 적극적으로 성공적인 계약관리방안으로 이용하고 있음

○ 다음의 [표]에서와 같이 해외건설공사에서도 인센티브 제도의 긍정적인 측면을 계약관리에 이용하고 있는 것을 알 수 있음

□ 결국 지체상금제도는 계약 수급자의 부정적 계약기간 단축을 요구하는 제도임에 반해, 인센티브 제도는 계약업체의 긍정적인 단축을 권장하는 제도로서 지체상금의 과다부과

20) ④각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자가 새로운 기술·공법 등(정부설계와 동등이상의 기능·효과를 가진 기술·공법·기자재등을 포함한다. 이하 같다)을 사용함으로써 공사비의 절감, 시공기간의 단축등에 효과가 현저할 것으로 인정되어 계약상대자의 요청에 의하여 필요한 설계변경을 한 때에는 계약금액의 조정에 있어서 당해절감액의 100분의 30에 해당하는 금액을 감액한다.

21) FAR Subpart16.4에서 규정하고 있는 인센티브 제도는 다음과 같은 11가지로 ①16.402-1 Cost incentives, ②16.402-2 Performance incentives, ③16.402-3 Delivery incentives, ④16.402-4 Structuring Multi-incentive contracts, ⑤16.403 Fixed-price incentive contracts, ⑥16.403-1 Fixed-price incentive (firm target) contracts, ⑦16.403-2 Fixed-price incentive (successive targets) contracts, ⑧16.404 Fixed-price contracts with award fees, ⑨16.405 Cost-reimbursement incentive contracts, ⑩16.405-1 Cost-plus-incentive-fee contracts, ⑪16.405-2 Cost-plus-award-fee contracts

문제를 개선하는 또 다른 대안으로 일정부분 이상의 역할을 수행할 수 있을 것임

[표20] 해외공사 공기단축에 따른 인센티브 및 지체상금의 비교

| 구분 | 당초 계약금액 | 공기단축 인센티브 | | 지체상금 | |
|------------------------|------------------|--------------|----------------|--------------|-----------------|
| | | /Day | 최대한도 | /Day | 최대한도 |
| A 발전소 건설 (방글라데시) | US\$ 123,646,000 | US\$ 50,000 | US\$ 535,000 | US\$ 135,000 | US\$ 24,300,000 |
| B 발전소 건설 (필리핀) | US\$ 100,000,000 | US\$ 11,666 | US\$ 350,000 | US\$ 25,000 | US\$ 1,125,000 |
| S 석유화학공장 (사우디 아라비아) | US\$ 152,000,000 | US\$ 150,000 | US\$ 1,000,000 | US\$ 150,000 | US\$ 1,000,000 |

자료원 : 이기한(2001), 계약기간 연장에 따른 시공자의 적정 손실비용 보상 및 제도개선에 관한 연구, 중앙대학교 대학원 학위논문

4) 현행 지체상금제도의 수정 및 보완

- 국내 민간거래의 경우 사법상 쌍무계약에서 계약당사자는 별도의 민사관련법상의 규정이 없더라도 계약자유의 원칙에 의해 상호의사의 합치로 계약서상에 지체상금율과 상한선 또는 상한기간에 관한 조항을 두는 것이 자유로울 수 있으나, 현행 정부계약 법규상에는 명시적으로 지체상금 부과 한도규정을 두고 있지 않아 정부조달계약의 경우 계약보증금이나 계약금액에 관계없이 지체일수에 따라 무한정 부과되고 있음
 - 그러나 해외국가들에서는 일반적으로 지체상금을 손해예정액의 배상개념으로 인식하여 지체상금 부과에 대해 일정 수준의 상한선을 규정하고 있는데, 미국의 정부계약제도에 있어서는 계약담당관이 지체상금 부과 상한액 또는 상한기간을 정할 수 있도록 규정하고 있으며, 영국의 경우에도 명시적인 지체상금 한도율 또는 한도액을 규정하고 있지는 않으나 쌍방의 합의에 의해 적절한 지체상금 상한선을 둘 것을 규정하고 있는 것을 살펴볼 수 있음

- 이와 더불어 국외조달계약(해외계약)의 경우에는 조달청 및 방위사업청 모두에서 관련 법규정을 바탕으로 계약이행보증금(계약금액의 10%) 한도에서 지체상금을 부과할 수 있는 것으로 규정하여 지체상금부과에 대한 상한선 규정을 마련하고 있어 국내계약과의 형평성 문제가 제기될 가능성이 매우 높음
- 따라서 계약이행지체 위험성이 상대적으로 높은 방위사업분야 사업들에 대해서는 해당 특성을 충분히 고려하여 합리적인 범위 이내에서 계약지체에 따른 부담을 낮춰 줄 수 있는 방안으로 지체상금 상한선 제도를 도입하여 현재와 같은 과도한 지체상금부과 논란에서 벗어날 수 있을 것이며, 국외계약과의 형평성 문제에서도 균형 있는 정책을 취할 수 있게 될 것으로 판단됨
- 지체상금 상한선 제도를 방위사업에 실질적으로 적용하였을 때 가장 이슈가 될 수 있는 사항은 지체상금 상한선의 적절한 수준이 어떤 것인지에 관한 것일 것임
 - 해외 계약사례 분석결과 및 현행 국외조달계약 규정을 바탕으로 판단해 본다면 계약 이행보증금의 한도 이내에서 부과되는 총 계약금액의 10% 수준으로 결정되는 것이 가장 무난한 것으로 판단됨
 - 또 다른 측면으로 방위사업의 경우에 2002년~2006년의 기간 동안 매출액 영업이익률은 평균 3.9%, 매출액 경상이익률은 평균 1.9%, 순이익률 평균 1.7% 정도로 나타나, 총 계약금액의 10% 수준에서 지체상금 상한선을 결정한다 하더라도 이미 지체상금이 해당수준에 도달하게 된 업체는 해당 방위사업의 수행결과로서 얻을 수 있는 평균 이익률의 최소 2배에서 최대 8배 이상의 막대한 지체상금 부담을 안게 될 것임
- 마지막으로 정부조달계약에 있어 지체상금 부과에 대한 한도가 규정될 경우 계약 상대방은 지체상금 부과한도가 초과될 시 더 이상의 지체상금 부담이 없기 때문에 무한정 계약이행을 지연시킬 것이라는 우려가 있을 수 있으나, ①지체상금 한도초과 이후에는 정부측이 언제든지 계약을 해제 또는 해지할 수 있는 권한을 갖고 있으며, ②계약 상대방의 고의적인 이행지체시 계약을 해제 또는 해지하고 해당 업체를 부정당업자로 제재할 수단을 확보하고 있고, ③계약 상대방인 업체의 입장에서도 특별한 이유가

없다면 계약이행 시기를 가급적 단축시켜 생산비나 공사비 등을 줄이려고 노력하여 이익을 극대화 시키고자 하는 것이 영리추구를 조직의 본질적 목적으로 삼고 있는 기업생리에 맞는 일반적인 행동원칙이기 때문에 이상과 같은 우려를 심각하게 인식하지 않아도 될 것으로 판단됨

3. 방위사업체의 도덕적 해이방지 방안

- 국민의 세금을 바탕으로 하는 국가사업에 있어 업체의 도덕적 해이를 방지할 수 있는 방안을 마련하는 것은 국가기관으로서의 당연한 책무라 할 수 있을 것이므로 다음 부분에서는 이를 효과적으로 수행할 수 있는 몇 가지 방안을 제시해 보고자 함

1) 부정당업자 제재제도의 실효성 제고 및 강화

- 우리나라의 경우 현재 부정당업자 제재기간 중에 있는 자를 대표자로 하여 입찰하는 경우 당해 입찰에 한정하여 그 사용자에게 대하여 입찰참가자격을 제한하는데 반하여, 일본의 경우는 부정당업자 제재기간 중에 있는 자를 사용하여 계약을 이행한다는 그 자체만을 가지고 해당 사용주에 대하여 부정당업자로 제재를 가함
 - 따라서 우리나라의 경우에는 부정당업자로 지정되더라도 다른 기업에 입사하거나 새로운 기업을 설립하여 정부계약사업을 계속하더라도 해당 기업의 대표자 자격으로만 정부입찰에 참여하지 않으면 제재를 받지 않게 되지만, 일본의 경우에는 일단 부정당업자로 지정받게 되면 다른 기업 입사나 새로운 기업을 설립하여 정부계약사업을 수행하는 자체가 불가능하게 됨
- 한편 부정당업자 지정사유는 다수인데도 불구하고 실제로 부정당업자로 지정받는 비율은 소수(공사관련계약의 경우 평균 1~2% 수준)에 그치고 있으며, 실질적으로 부정당업자로 제재를 받은 경우는 대부분 해당 업체의 부도, 파산, 해산 등으로 인한 계약불이행의 경우임에 비추어 볼 때 부정당업자 지정에 따른 계약의 적정이행 가능성을 높이기 위해서는 현재보다 더욱 엄격한 제도운영에 대한 검토가 필요할 것임

2) 사전분쟁심의위원회 활동에 대한 업체참여의 적극적 유도

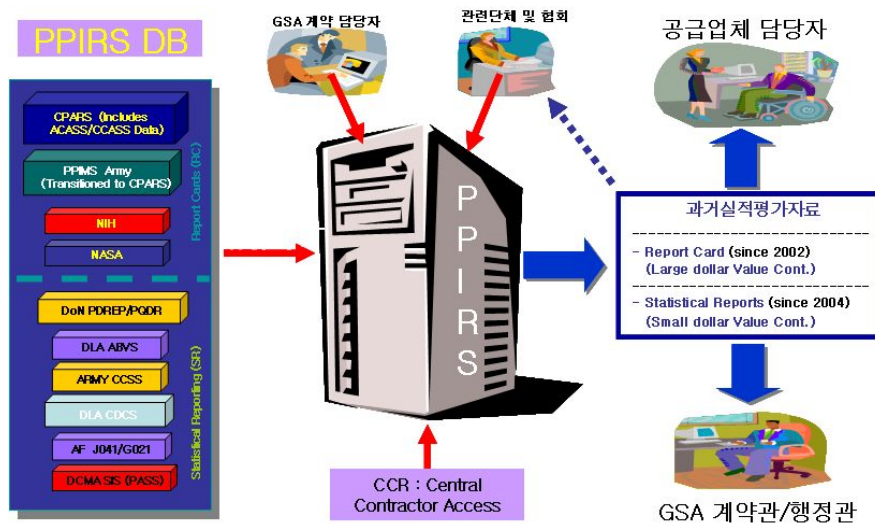
- 지체상금 관련분쟁의 효율적인 해결을 위하여 시행기관과 계약업체가 동시에 참여할 수 있는 사전분쟁심의위원회 활동에 업체의 적극적인 참여를 유도하여 업체의 도덕적 해이방지에 일조할 수 있을 것임
 - 사전분쟁심의위원회는 계약발주자와 계약수급자 및 위원회 위원들이 다 함께 정기적인 만남을 통하여 각종 계약진행 관련 이슈에 대해 논의할 수 있기 때문에 계약과 관련된 전반적인 사항에 대한 업체의 관심과 이해를 높일 수 있는 계기를 마련할 수 있으며,
 - 계약발주자와 계약수급자 간에 계약사항에 대한 이견이 발생할 경우 이를 제3자가 개입하여 심의·조정 의견을 제출해 줌으로써 국가기관이 업체의 의견과 관계 없이 독점적으로 사업을 주도해 나간다는 인식을 어느 정도 해소해 줄 수 있을 것으로 기대되어 업체의 사업참여 의지를 높일 수 있는 기회가 될 수 있을 것임

3) 방위사업계약에 대한 계약이행실적평가관리 시스템의 도입

- 방위사업청이 수행하고 있는 모든 방위사업 계약건에 관하여 해당 계약의 체결부터 종결시점까지의 중요내용들을 DB화하고, 이를 바탕으로 보다 엄격한 업체평가를 수행할 수 있도록 하는 계약이행실적평가관리 시스템의 도입을 추진할 필요가 있음
 - 현재에도 계약 낙찰자를 선정하기 위한 적격심사가 시행되고 있는 등 업체평가를 위한 평가시스템이 존재하지 않는 것은 아니나, 이러한 적격심사평가결과가 체계적인 시스템에서 구조화되지 못하고 있어 실질적이고 정기적인 업체관리에 한계가 있으며, 적격심사평가결과가 정량적인 결과로 존재하는 관계로 해당 계약건의 처리 이후에는 해당 업체에 대한 정성적인 측면에서의 평가정보에 허점이 발생하게 됨

- 미국 정부관련기관들은 장기적으로 계약이행의 성공률을 제고시키고 정부조달 참여업체들에 대한 보다 효과적인 관리를 위하여, 개별 기관별로 개발 이용하던 계약이행실적평가관리 시스템을 2004년 5월부터 PPIRS(Past Performance Information Retrieval System)라는 시스템으로 통합하여 운영하고 있음

[그림12] 계약대상업체 관리를 위한 미국 PPIRS 시스템



- PPIRS 시스템은 미국 정부관련기관들이 개별적으로 수행한 모든 사업건에 대한 기관별 계약업체관련 평가결과를 통합 DB화시켜 관리하고, 해당 통합 DB를 모든 정부관련기관들이 공통적으로 이용할 수 있도록 조치함으로써, 특정 정부기관과 사업 중에 있거나 사업을 수행하였던 모든 관련업체가 다른 국가기관과의 계약에서는 어떻게 평가받고 어떻게 계약을 이행하고자 노력 하였는지를 알아볼 수 있도록 하였음
- PPIRS 시스템이 제공하는 평가보고서는 2가지로, ①개별 기관들이 특정업체에 대해 수행한 적격심사평가결과와 같은 정량적인 평가결과를 토대로 통계분석을 수행하여 작성된 통계적 보고서 PPIRS-SR(Statistical Report)과 ②개별 기관의 계약담당관들이 특정업체와 사업을 수행하면서 발생된 중요사항을 정리하고 그에 대한 계약담당관들의 의견을 첨부하여 작성된 계약관리보고서를 정리하여

작성한 정성적 분석 보고서인 PPIRS-RC(Report Card)임

- 이상의 2가지 평가보고서는 개별 기관의 계약관련 담당관들에게 매우 중요한 계약정보를 제공해 주고 있는데, 특히 지속적인 DB 갱신이 이루어지고 있어 특정 업체에 대한 방대하고도 상세한 이력평가가 가능해졌다는 것임

- 이중 업체의 도덕적 해이방지를 위한 방안으로 방위사업청에서 채택이 필요한 시스템은 PPIRS-RC라고 할 수 있는데, PPIRS-RC는 개별 기관의 계약 담당자가 특정업체와의 계약체결 및 이행결과와 관련된 전반적인 계약관련사항을 기록한 내용을 다른 모든 정부 기관 담당자들이 편리하게 이용할 수 있게 함으로써, 해당 업체에 대한 통계적 보고서만을 통해서서는 제대로 파악할 수 없는 특정업체의 세부이력을 보다 깊이 있게 파악할 수 있게 하여 차후 계약에서의 업체선정과 계약관리에 많은 도움이 되고 있음

- 방위사업청의 경우에도 특정업체와의 계약체결 및 이행결과와 관련된 모든 계약관련사항을 기록한 내용을 DB화 시켜 통합관리 함으로써 해당 업체에 대한 통계적 보고서만을 통해서서는 제대로 파악할 수 없는 특정업체의 세부이력을 보다 깊이 있게 파악할 수 있게 하여 차후 계약에서의 업체선정과 계약관리 등에 많은 도움을 받을 수 있을 것임

참고문헌

- 국방부, 『국방백서』, 2006년
- 국회, 『2004회계연도 결산개요(성과편)』, 2005.
- 국회 국방위원회, “국방부 소관 2006년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서,” 2005년 국회예산정책처, 『2005년도 세입·세출 결산 분석』, 2006. 6.
- 국회예산정책처, 『대한민국재정 2006』, 2006. 5.
- 기획예산처, 『2006년도 세출예산 집행지침』, 2006. 1.
- 기획예산처, 『총사업비 관리지침』, 2006. 5.
- 김재훈 외, 『주요 국가의 정부예산회계제도 개혁:영국, 뉴질랜드, 프랑스』, 한국행정연구원, 2004
- 김준범, “2000년대 초반 남북간 군사적 불균형 해소,” 『월간중앙』, 98년 10월호.
- 김형균, 『군사산업의 사회학』, 세종출판사, 1997.
- 나기산, “전략적 상정 표출화 및 조사,” 『국방연구』, 통권35호, 1992.
- 박진선, “국방획득은 군 작전개념에서 출발되어야 한다,” 『군사세계』, 통권116호, 05년 3월호.
- 방위사업청, “06년 방위력개선사업 가용재원 활용방안,” 2006. 7. 27.
- 배진수, “방위력 개선사업의 제도적 규범과 진전과정,” 『군사논단』, 제13호(1998년 신년겨울호).
- 부형욱, “방위력 개선사업에서의 정책 변동,” 『국방정책연구』, 제55호, 2002년 봄.
- 성홍식, “홍청망청 건교부 자린고비로 바뀌나,” 『내일신문』, 2006. 9. 15.
- 신인호, “내년 초 방위사업청 개칭,” 『국방저널』, 통권374호, 2005. 2.
- 안병성강한구, 『중장기 투자재원판단과 투자비의 군별 적정배분안 연구』, 한국국방연구원, 2000. 1.
- 이중운, “현행 정부 예산회계제도의 문제점과 정부회계의 개선,” 『월간법제』, 통권 제540호, 2002. 12.
- 이혁수 외, “국방예산과목구조 분류방안 연구,” 한국국방연구원, 2005. 12.
- 임상수, “올곡의 교훈과 방위력 개선사업(상),” 『국방저널』, 2001년 11월호.
- 임성일, “프로그램 예산제도의 도입과 성과관리,” 『지방재정』, 통권 제130호, 2004. 10.
- 정문중, 『미국의 재정개혁 논의동향과 시사점』, 국회예산정책처, 2006. 6.
- 채우석, “자위적 방위역량 구축과 방위사업청 창설,” 『군사논단』, 제42호, 2005년 여름.
- 한국조세연구원, 『주요국의 예산편성 방식』, 정책분석 04-07, 2004.
- 이호석(2005), “방산물자 계약제도 개선방안”, 국방정책연구

정대철 (2002), “방위산업의 발전을 위한 제언” , 군사세계

■ 관련기관 홈페이지 자료실

국방부 (www.mnd.go.kr)

방위사업청 (www.dapa.go.kr)

방위산업진흥회 (www.kdia.or.kr)

방위산업학회 (www.kadir.or.kr)

조달청 (www.pps.go.kr)

법제처 종합법령 정보센터 (www.klaw.go.kr)

[부록1] 사전분쟁심의회위원회(DRB) 시행규정 예시

사전분쟁심의회위원회 시행규정 DRB(Dispute Review Board) Procedure

1. 사전분쟁심의회위원회의 위원 및 의장의 선출과 권한

1.1 사전분쟁심의회위원회(이하 “DRB”) 위원은 먼저 발주자(이하 “갑”)가 1인을 추천하고 계약자(이하 “을”)가 1인을 추천하여 선출한 이후, 갑과 을이 추천한 DRB 위원 2인이 객관적인 제삼자를 공동으로 1인 추천하거나 각각 1인씩 추천하는 방식으로 선출하며, 총 위원 수는 최소 3인 이상부터 최대 20인 이내로 한다.

1.2 DRB 위원이 선출한 제삼자에 대해 갑이나 을이 객관성이 결여되어 있음을 입증할 경우 추천이 철회될 수 있으며, 이 경우 DRB 위원은 추천이 철회된 날로부터 7일 이내에 객관적인 다른 제삼자를 추천하여야 한다.

1.3 DRB 의장은 갑이 추천하는 위원 1인과 을이 추천하는 위원 1인이 추천하는 DRB 위원이 아닌 제삼자가 원칙적으로 의장이 된다. 단, DRB 위원 3인 이상, 갑, 을이 모두 동의한 경우에는 DRB 위원 중에서 의장을 선출할 수 있다.

1.4 갑과 을은 DRB 의장에게 다음과 같은 권한을 부여한다.

- (1) 심리 수행권 및 심리 중지권
- (2) DRB 수행대가 지급 청구권

1.5 DRB 수행대가의 지급한도는 일별로 책정되며, 수행대가의 총액은 최종 계약금액의 ____%를 넘지 못하는 범위에서 지급한다.

2. DRB의 권한

2.1 갑과 을은 다음의 사항에 대한 권한을 DRB에 부여한 것으로 간주한다.

- (1) DRB가 심의할 쟁점사항의 범위에 대한 결정
- (2) 계약 및 본 규칙에 포함된 것을 제외한 기타 규칙 또는 절차에 구속됨이 없이 DRB가 적합하다고 인식하는 심의의 수행
- (3) 심의결정을 위해 요구되는 사실관계와 문제에 대한 요구
- (4) 임시적인 구제조치에 대한 결정
- (5) 심의 쟁점사항의 확인, 결정, 지시, 의견개진과 평가결과의 공개와 검토, 수정
- (6) 외부 전문가 초빙권 및 자문 등에 대한 의뢰
- (7) 심의수행에 따른 위원들의 소요시간 조정 및 결정

2.2 갑과 을에 의해 서면으로 달리 합의된 경우를 제외하고 DRB는 다음의 권한을 행사할 것인지 여부와 권한의 범위를 결정할 수 있는 재량권을 동시에 갖는다.

- (1) 심의절차를 채택할 수 있는 권한
- (2) 심의방법을 채택할 수 있는 권한(예 : 서면, 유무선, 방문, 방문과 서면 병행 등)
- (3) 심의에 참석하는 인원에 대한 거부권
- (4) 심의에 참석하고자 하는 인원에 대한 방청권 부여
- (5) 심의에 대한 통지서를 접수한 계약 당사자 중 일방이 결석한 상태에서 심의를 진행시킬 수 있는 권한

2.3 갑과 을에 의해 합의된 경우, DRB는 실제 또는 잠재적인 쟁점사항 또는 양방간에 고려중인 쟁점사항에 대한 심의를 수행할 수 있다.

2.4 그러한 경우 DRB는 심의를 위한 일자 및 장소를 직접 결정할 수 있고, 갑과 을에게 관련되는 서면문서 및 증빙자료를 심의이전 또는 심의시에 제출할 것을 요청할 수 있다.

2.5 심의진행과 관련하여, DRB는 DRB 위원들이 필요하다고 판단할 경우 외부 전문가의 검토, 확인, 자문, 감정 등(이하 “자문 등”)을 받을 수 있다. 단, 외부전문가 자

문 등에 따른 추가 예상비용의 지급과 관련하여 자문료가 _____원을 초과하지 않을 경우 DRB에게 우선 자문받은 후 사후 계약당사자 모두에게 통지하여야 하고, 이를 초과할 경우 자문 등 실시여부에 대해 계약당사자의 별도 합의 후에 자문 등을 받아야 한다.

3. DRB의 의무사항

3.1 갑과 을 사이에서 공정하고 합리적으로 행동하여야 한다.

3.2 갑과 을 각자에게 자신들의 입장을 개진하고 상대방의 입장에 대해 답변할 합리적인 기회를 제공한다.

3.3 불필요한 지연이나 비용을 회피하고 실제 또는 잠재적인 문제점(클레임) 또는 양방간에 고려중인 문제점(클레임)을 서로간의 원활한 합의를 유도하기 위하여 적절한 절차와 방법을 선택하여야 한다.

3.4 DRB는 본 절차규칙에 따라 진행되어야 한다.

3.5 DRB는 심의중에 당사자들에 의해 개진된 어떠한 논점의 시비와 관련하여서도 의견을 표시하여서는 아니된다. DRB는 갑과 을에 의해 서면으로 달리 합의된 바가 없을 경우 ‘심의안’을 30일 이내에 결정하여야 하고 그러한 결정내용을 서면으로 통보하여야 한다.

(1) DRB는 협의 및 그 결정을 준비하기 위하여 심의 후에 비공개 회의를 소집하여야 한다.

(2) DRB는 만장일치의 결정에 도달하도록 노력하여야 하며, 만약 DRB 의장에 의해 만장일치가 불가능하다고 판명된 경우라면 위원들의 과반수로 결정을 도출하고, 다수의견 위원들은 소수의견 위원에게 갑과 을에게 제출할 추가 서면 보고서를 준비하도록 요청할 수 있다. 아울러,

(3) 만약 어떤 위원이 협의 또는 심의에 출석하지 못하거나 또는 요구되는 역할을 수행하지 못하는 경우라면, 다음의 사항에 해당되지 않는 한 다른 위원들은, 그럼에도

불구하고, 결정을 도출하기 위하여 계속 심의를 진행할 수 있다.

- (i) 계약 당사자 일방이 동의하지 않거나 또는
- (ii) 출석을 하지 않은 위원이 의장이고 그가 다른 위원들에게 결정하지 말 것을 지시한 경우

4. 갑과 을의 DRB에 관한 의무사항

4.1 갑과 을은 계약문서, 공정보고서, 변경지시서, 각종 확인서(증명서) 및 계약의 이행과 관련된 기타 문서를 포함하여 DRB가 요청하는 모든 문서에 대해 사본 1부를 DRB에 제공하여야 한다.

4.2 갑 또는 을 사이의 모든 의사소통을 위한 문서들에 대하여 DRB는 상대방에게 사본을 제공할 수 있고, 이에 갑과 을은 이의를 제기하지 아니한다.

4.3 갑과 을은 요구된 문서들과 의사소통을 위한 문서들을 각각의 위원들에게 송부하여야 한다.

5. DRB의 현장 방문주기 및 방문의 목적

5.1 갑과 을에 의해 달리 합의되지 않는 한, DRB는 60일을 넘지 않는 간격으로 정기적으로 현장을 방문할 의무가 있다. 연속되는 방문의 간격은 아래에 기술된 바에 따른 심리를 수행하기 위하여 요구되는 경우를 제외하고는 30일 미만에 이루어져서는 아니 된다.

5.2 각각의 현장방문을 위한 시기와 안건은 DRB, 갑 및 을에 의해 공동으로 합의되어야 하나, 합의가 없는 경우에는 DRB에 의하여 결정된 사안에 따른다.

5.3 현장방문의 목적은 DRB로 하여금 계약의 진행사항 및 실제 또는 잠재적인 문제점(클레임)에 대한 발생이나 진행사항 또는 계약 당사자간에 고려중인 문제점(클레임)을 사전에 인지하기 위함이다.

5.4 현장방문에는 갑과 을이 참석하는 것을 원칙으로 하며, 갑은 적절한 회의실설, 서무 보조, 사무보조 및 복사 서비스 등의 제공을 보장하여야 한다.

5.5 각 현장방문을 종료하고 현장을 떠나기 전에, DRB는 방문동안의 활동에 대한 보고서를 방문 당일 완료하여야 하며 그 사본을 갑과 을에게 송부하여야 한다. 다만 사안의 성격상 DRB 위원에 의해서만 다루어지기 곤란하거나, 추후 적절한 분야의 전문가와의 의견수렴 또는 참고도서 및 자료의 열람이 필요할 경우 DRB 의장의 판단에 의하여 보고서 사본을 3일이내에 갑과 을에게 송부할 수 있다.

6. DRB의 우선권

6.1 DRB의 본 절차규칙은 입찰안내서 및 계약문서에 규정된 모든 분쟁관련 조항에 우선한다.

7. DRB 심의안의 강제성

7.1 입찰안내서 및 계약문서의 분쟁조항과 관련하여 갑 또는 을이 쟁점사안으로 인식하여 ‘중재’ 또는 ‘소송’ 을 희망하는 경우라 하더라도, 갑 또는 을은 DRB에 먼저 회부하여 ‘심의안’ 을 최초로 득하여야 한다.

7.2 DRB에 회부되어 얻어진 ‘심의안’ 은 강제 구속력을 가지며, 갑 또는 을이 이에 동의하지 않는다 하더라도 ‘심의안’ 의 결정내용을 따라야 하며, 그 결정내용의 효력은 계약의 전체 목적물을 인수한 날과 완료검사를 완료한 날 중 먼저 도래한 날까지 유효하다.

7.3 갑 또는 을이 DRB ‘심의안’ 의 결정내용에 의의가 있을 경우 전체 목적물을 인수한 날과 완료검사를 완료한 날 중 먼저 도래한 날로부터 30일이내에 소송에 우선하여 중재법에 의한 중재를 신청하여 해결하여야 한다.

7.4 단, 중재법에 의하여 처리할 수 없는 대상인 경우, 전체 목적물을 인수한 날과 완료

검사를 완료한 날 중 먼저 도래한 날로부터 30일이내에 소송을 제기하여야 한다.

7.5 전체 목적물을 인수한 날과 완료검사를 완료한 날 중 먼저 도래한 날로부터 30일 이후에는 계약당사자 모두 DRB ‘심의안’의 결정내용에 대한 이의가 없는 것으로 간주하며, 아울러 계약당사자가 중재 또는 소송으로 해결할 수 있는 권한은 자동으로 소멸된다.

[부록2] 사전분쟁심의회(DRB) 합의서 예시

사전분쟁심의회 합의서 DRB(Dispute Review Board) Agreement

발주자(갑) : (성명)

주소 :

대표자 인 :

계약자(을) : (성명)

주소 :

대표자 인 :

DRB 위원 : (성명과 소속)

주소 :

인 :

20____년 ____월 ____일

1. 정의

각 ‘DRB 합의서’ 는 다음의 3자간 합의서이다;

- 가. 발주자(이하 ‘갑’) : (_____)으로 한다
- 나. 계약자(이하 ‘을’) : 계약상대자 전체를 의미하며, DRB 합의서에 따라 계약상대자 전체는 계약자 대표에게 DRB로 해결하는 모든 권한을 위임하여야 한다. (대표가 아닌 공동도급 계약상대자의 위임장 제출요망)
- 다. DRB 위원 : DRB 합의서에 서명한 ‘위원’ 을 말한다.
- 라. DRB 단독위원 : 합의서에 규정된 ‘다른 위원들’ 에 대한 모든 언급은 적용되지 않는다.
- 마. 다른 위원들 : 공동으로 DRB라 불리우는 위원들 중 DRB 의장이며 이러한 경우 다른 위원들은 ‘다른 위원들’ 이라 칭한다.

갑과 을은 본 부록을 포함하는 DRB 합의서에서 정의된 계약(이하 ‘계약’)을 체결하였다(또는 체결하고자 한다). DRB 합의서에서 달리 정의되지 않는 용어와 표현은 계약에서 부여된 의미를 갖는다.

2. 일반규정

DRB 합의서는 달리 규정하고 있지 않는 한, 다음의 일자들 중 가장 늦은 일자에 효력이 발생한다.

- 가. 계약에 정의된 착수일자,
- 나. 갑, 을 및 위원이 각각 DRB 합의서에 서명한 일자, EH는
- 다. 갑, 을 및 각각의 다른 위원들이 DRB 합의서에 각각 서명한 일자.

DRB 합의서가 효력을 발생하게 되면, 발주자 및 시공자는 각기 위원에게 통지하여야 한다. 만약 위원이 DRB 합의서가 체결된 후 6개월 이내에 어느 한쪽의 통지를 접수하지 못하는 경우라면, DRB 합의서는 무효가 되며 효력을 상실한다.

위원과의 합의서에 의한 계약은 개인적인 임명이다. 언제라도 위원은 사임전 30일이 전에 갑과 을에게 사임통지를 할 수 있으며, DRB 위원의 사임 전까지 DRB 합의서와 관련하여 모든 당사자 및 다른 위원들의 사전 서면 동의가 없는 한 DRB 위원의 권한 양도 또는 DRB 위원의 권한에 대한 하도급이 허용되지 아니한다.

3. 보증

위원은 그가 현재 및 장래에 공정하며 갑 및 을로부터 독립적이라는 것을 보증하고 동의한다. 위원은 그의 공정성과 독립성에 대한 보증 및 동의와 불일치하는 것으로 보이는 사실 또는 상황을 그들 각자 및 다른 위원에게 즉시 공개하여야 한다.

위원을 임명할 때 갑과 을은 위원이 다음과 같다는 위원의 진술을 신뢰한다.

- 가. 을이 계약에 의거하여 수행하여야 하는 계약 목적물 및 우리나라의 방위사업법령, 국가계약관련법령 및 본 계약과 관련 있는 법령 등에 대해 충분히 이해하고 있으며,
- 나. 계약문서에 규정된 내용과 계약 목적물을 연계할 수 있는 기술과 경험이 있으며,
- 다. 계약에 정의된 의사소통을 위한 언어에 유창하다.

4. 위원의 일반의무

- 가. 위원은 임명 당시 갑 및 을과는 여타 이해관계가 없어야 하며, DRB 합의서에 의거한 지급을 제외하고는 계약과 관련된 재정적 이해관계가 없어야 한다.
- 나. 위원들은 DRB 합의서에 서명하기 이전에 갑과 을에게 서면으로 공개한 바를 제외하고는 이전에 갑과 을에 의해 당해 계약과 관련하여 고용(심의, 자문 등은 제외)된 적이 없어야 한다.
- 다. 위원들이 인지하고 기억할 수 있는 최선의 범위 이내에서 갑과 을의 이사, 임원 또는 고용인과의 직업적 또는 개인적 관계와 더불어 이전에 해당 계약의 일부를 구성하는 특정 프로젝트에 관여한 바가 있을 시에는 DRB 합의서 체결 이전에 갑과 을 및 다른 위원들에게 서면으로 공개하여야 한다.
- 라. 갑과 을 및 다른 위원들에 의해 서면으로 동의된 경우를 제외하고는 DRB 합의서에 규정된 기간 동안에 갑과 을에 의해 고용(당해 계약과 관련 없는 심의나

- 자문 등은 제외)되지 않아야 한다.
- 마. 첨부된 DRB 절차 규칙을 준수하여야 한다.
 - 바. 첨부된 절차규칙에 따른 경우를 제외하고, 계약의 실행과 관련하여 갑과 을, 그리고 갑의 구성원 또는 을의 구성원에게 조언을 하여서는 아니된다.
 - 사. 위원 신분인 동안에는 DRB 합의서에 의거한 활동을 종료한 후 소송이나 중재 발생시 갑과 을의 고용에 관하여 논의하거나 합의하지 않아야 한다. 단, 당해 계약과 관련 없는 심의, 자문 등은 제외한다.
 - 아. 필요한 경우, 위원의 일정이 현장 방문 및 심의가 가능함을 보증하여야 한다.
 - 자. 현재 시점의 작업 문서철에 유지되어야 하는 접수된 모든 문서를 검토하여 계약 또는 계약을 구성하는 프로젝트의 다른 부분의 진행에 정통하여야 한다.
 - 차. 당해 계약과 관련하여 계약의 상세내용과 모든 사전분쟁조정위원회 활동 및 심의를 비밀로 다루어야 하며 비공개를 원칙으로 한다.
 - 카. DRB 위원회의 활동방법, 절차 등에 대해 갑과 을 및 다른 위원들의 사전 서면 동의 없이는 원칙적으로 출판하거나 공개하지 아니하여야 한다. 단, 순수한 학술 활동이라고 인정되고, 당해 계약에 지장을 미치지 않는 경우 갑과 을 및 DRB 의장의 동의하에 공개할 수 있다.
 - 타. 다른 위원들이 합의함을 전제로, 갑과 을 모두에 의해 요청되는 경우, 계약과 관련된 어떠한 문제에 대해서라도 조언과 의견을 주는 것이 가능하여야 한다.

5. 갑과 을의 일반의무

갑과 을 및 갑의 구성원과 을의 구성원은 계약 및 DRB 합의서에 의거한 DRB의 정상적인 활동의 경우를 제외하고 또한 갑과 을 및 다른 위원들에 의한 사전 합의가 이루어진 범위를 제외하고는 계약과 관련하여 위원으로부터 조언이나 또는 위원에게 자문을 요청할 수 없다. 갑과 을 및 갑의 구성원과 을의 구성원은 본 규정을 준수하여야 하는 것에 대해 책임이 있다. 갑과 을은 서로에게 그리고 위원들에 의해 서면으로 달리 합의되지 않는 한, 위원이 다음의 사항들에 해당되지 않아야 함에 대하여 책임을 져야 한다.

- 가. 계약에 의거한 중재에 중재인으로의 임명;
- 나. 계약에 의거한 중재를 위하여 임명된 중재인 앞에 분쟁과 관련된 증거를 제시하

기 위한 증인으로의 호출;

다. 행위 또는 태만이 악의에 의한 경우가 아닌 한, 위원들의 임무 수행 또는 의도된 수행과정에서 이루어진 행위 또는 태만에 대한 모든 클레임에 대한 책임.

갑과 을은 앞의 단락에 의거하여 위원인 그가 면책되는 클레임으로부터 본 계약조건에 의해 연대하여 위원을 보호하고 피해가 없도록 하여야 한다.

갑 또는 을이 계약의 이행과 관련하여 DRB에 사안을 회부한 경우 그러한 회부가 위원의 현장 방문 및 심의 참석을 요구하는 경우, 갑 또는 을은 위원이 부담하여야 하는 합리적인 비용에 상당하는 금액에 대하여 적절한 보증을 제공하여야 한다.

6. 보증

DRB 위원에게 1개월당 위원활동비는 계약 체결일부터 지급하여야 하고, 시간급료 및 기타 경비는 계약당사자가 DRB 위원회의 개최를 요구할 경우 지급해야 한다.

가. 1개월당 위원활동비

- 1) 1개월당 위원 활동비는 한화 _____원이며, 여기에는 다음의 사항들이 포함된 것으로 간주한다.
- 2) DRB의 현장 방문 의무 주기, 즉 30일에서 60일 동안의 현장방문 및 심의가 가능하도록 하는 것;
- 3) 모든 프로젝트 진행사항들에 친숙하고 관련 문서철을 유지하는 것;
- 4) 위원의 임무와 관련하여 사용되는 사무용품 소모, 복사 서비스 및 서무 서비스 및 사무실 관리비용; 및
- 4) 본 조의 2)항 및 3)항에 언급된 것을 제외한 다음의 조건에 의거하여 이행된 모든 용역.

1개월 당 위원활동비는 DRB 합의서가 효력을 발생하는 달의 마지막 날부터 전체 목적물을 인수한 날과 완료검사를 완료한 날 중 먼저 도래한 날이 속하는 달의 마지막 날까지 유효하게 지급되어야 한다. 단, 위원이 사임하거나 또는 DRB 합의서가

해지되는 경우는 지급이 중단된다.

지급은 갑과 을이 동일하게 부담하는 것을 원칙으로 하되, 지급의 편의상 DRB 의장은 위원들을 대표하여 분기별로 청구하는 것을 원칙으로 하며, 청구된 날로부터 30일 이내에 을에 의해 전체 금액이 지급되어야 하며 지급된 금액 중 절반은 갑으로부터 보상받기 위하여 계약에 의거한 착중도금 명세서 또는 기성명세서에 포함시킨다. 갑은 계약에 따라 이를 을에게 지급한다.

나. 시간급료

- 1) 시간급료는 한화_____원이며, 이는 다음의 사항들에 대한 완전한 지급대가로 간주한다.
- 2) 갑과 또는 을의 합의에 따라 심의가 결정되어 추가 현장 방문, 심의 또는 심의에 따른 '심의안'의 결정내용 준비를 위한 각 근무일; 및
- 3) 심의를 준비하기 위하여 제출물을 읽는데 소요되는 각각의 시간 및 일자.

다른 위원들이 소요한 시간을 입증하기 위하여 부속으로 본 합의서의 맨 뒷장에 첨부되어 있는 TIMESHEET을 작성하여 DRB 의장에게 제출, 승인을 획득하여야 하며, DRB 의장은 다른 위원들이 과도한 시간소요를 하지 않도록 감독, 관리하여야 한다.

지급은 갑과 을이 동일하게 부담하는 것을 원칙으로 하되, 본 6조 다).에 기술한 기타경비를 포함하여 DRB 의장의 승인을 득한 TIMESHEET과 함께 심의가 종결된 이후에 제출되어야 하며 청구된 일부터 30일 이내에 지급의 편의상 을에 의해 전체 금액이 지급되어야 하며 지급된 금액 중 절반은 갑으로부터 보상받기 위하여 계약에 의거한 착중도금 명세서 또는 기성명세서에 포함시킨다. 갑은 계약에 따라 이를 을에게 지급한다.

다. 기타경비

- 1) 전화통화 비용, 배송료, 팩스 및 텔렉스, 교통비, 호텔 및 생활경비를 포함하여 위원의 임무와 관련하여 부담한 모든 합리적인 비용이 해당되며, 시간급료의

30%를 지급한다. 단, 기타경비가 시간급료의 30%를 넘는다면 적법한 영수증을 제출하여 실비를 청구할 수 있다.

- 2) 본 6조에 의거하여 이루어진 위원에 대한 지급에 대해 관련법규에 의해 부과될 세금이 발생된다면 위원들은 이를 성실히 납부하여야 한다.

DRB 합의서에 명시된 1개월당 위원활동비와 시간급료는 처음 12개월 동안 고정되며, 이후에는 매년 정부(또는 한국은행)에서 발표하는 물가상승폭을 반영한다.

만약 을이 DRB 합의서에 의해 자신에게 권리가 있는 금액을 위원에게 지급하지 못하는 경우라면, DRB는 갑에게 해당 금액을 청구하여야 하고, 갑은 위원에게 지급되어야 하는 금액 및 DRB의 운영을 유지하기 위해 요구되는 여타의 금액을 30일 이내에 지급하여야 한다. 이로 인해 갑이 추가로 부담한 금액에 대해서 갑은 을에게 청구권을 가지며 이는 착중도금이나 기성대가와 상계할 수 있다.

7. 해지

위원은 본 2조에 규정된 바에 따라 사임할 수 있다.

만약 위원이 DRB 합의서를 준수하지 못하는 경우라면, 갑과 을은 위원의 권리를 침해당함이 없이 위원에게 통지를 함으로써 DRB 합의서를 해지할 수 있다. 단, DRB의 '심의안'에 의의가 있는 사유로 인하여 갑 또는 을의 일방적인 해지 통지는 효력을 발생하지 아니한다.

만약 갑 또는 을이 DRB 합의서를 준수하지 못하는 경우라면, 위원은 갑과 을의 권리를 침해당함이 없이 갑과 을에게 통지를 함으로써 DRB 합의서를 해지할 수 있다. 그러한 통지는 갑과 을 모두에 의해 접수되는 시점에서 효력이 발생한다.

그러한 통지, 사임 및 해지는 갑과 을 및 위원에게 구속력이 있다. 그러나 갑과 을 모두에 의한 통지가 아닌 갑 또는 을 일방에 의한 통지는 효력을 발생하지 아니한다.

8. 위원의 불이행

만약 위원이 제4조에 의거한 의무를 준수하지 못한 경우라면, 그는 본 합의서에 의거한 1개월당 위원활동비, 시간급료 및 기타경비에 대한 권리가 없다. 위원의 불이행으로 말미암아 DRB의 심의안이 갑과 을 각각에게 무효 또는 효력이 없게 되었다면, 위원들의 불이행 이후 위원들이 지급받은 모든 1개월당 위원활동비, 시간급료 및 기타경비를 상환하여야 한다.

9. 분쟁의 해결

DRB 합의서 또는 그것에 대한 위반, 해지 또는 무효로부터 발생하는 또는 관련된 모든 분쟁 또는 클레임은 대한상사중재원의 중재규칙에 의거하여 그러한 중재규칙에 따라 임명된 1인의 중재인에 의하여 최종적으로 해결하여야 한다.

DRB 활동 소요시간기록표(TIMESHEET)

| 프로젝트명-활동사항 요약기술 | 프로젝트 Code | 활동 Code | 소요시간(하루당) | | | | | | | 총시간 |
|---|------------------|---------|------------|------------|------------|------------|------------|---|---|-------------|
| | | | 월 | 화 | 수 | 목 | 금 | 토 | 일 | |
| IFC1 프로젝트-발주자 지시 증액사유 불인정 클레임건 (2008년 10월 10일 접수) | MDC 0002 A | 001 | 8.0 | 2.0 | | 5.0 | 8.0 | | | 23.0 |
| IFC2 프로젝트-계약연장 수급자 클레임건 (2008년 10월 21일 접수) | MDC 0004 A | 001 | | 3.0 | 4.0 | | | | | 7.0 |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| 총시간 | | | 8.0 | 5.0 | 4.0 | 5.0 | 8.0 | | | 30.0 |

DRB 의장 : (서명) 날짜 : 20 . . .

| | |
|-------------|---------|
| DRB위원 성명 | |
| DRB 위원 ID번호 | DRB_001 |
| 청구기관/부서 | |
| 금주 시작일자 | |

DRB 위원 : (서명) 날짜 : 20 . . .

[부록3] 계약일반조건[회계예규]상의 「국가정책사업」 적용에 관한 규정(안)

제1조(목적) 이 규정은 방위사업에 있어 국가를당사자로하는계약에관한법률(이하 “국가계약법” 이라한다) 제11조에 의한 기획재정부 회계예규 물품구매(제조)계약 일반조건(이하 “계약일반조건” 이라 한다)에 명시된 국가정책사업의 방위사업에의 적용에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 방위사업에 있어 “국가정책사업” 이라 함은 국가계약법에 의한 계약일반조건 제25조 등에 규정된 사항으로서 당해 사업이 국가안보 및 국방 등과 관련되어 주요 역점 사업 과제로 선정되어 추진되는 사업을 말한다.

제3조(방위사업상 국가정책사업의 선정)

① 계약일반조건 제25조 (계약기간의 연장) 등의 규정에 따른 국가정책사업의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 국가안보 및 국방 등에 중대한 영향을 미치는 사업
2. 기타 국가차원에서 주요 역점과제로 선정되어

② 방위사업상 국가정책사업의 선정은 군전력 개선을 목적으로 한 방위력 개선사업과 경상비 사업 중 방산물자를 연구·개발 또는 연구·개발·양산을 수행하는 사업이며, 최종적인 사업중단 또는 실패의 경우 피해가 전반적인 국방력 감소로 이어질 가능성이 있는 사업으로서, 다음 각 호의 1에 해당하는 사업을 기준으로 검토하여야 한다.

1. 사업계획수립 또는 예산편성 단계에서 계약기간(사업수행기간)이 최소 1년 이상, 총 계약금액(사업금액)이 최소 500억 이상 소요됨이 예측되는 사업²²⁾
2. 2개 이상의 국가기관(정부출연 연구기관 및 전문연구기관을 포함한다)이 참여하여 추진하는 사업
3. 기타 해당사업의 통합사업관리팀의 요청에 의해 방위사업추진위원회(분과위)의 심의를 거쳐 선정된 사업

22) 최초 연구·개발사업의 경우 이후 양산사업(예상)까지 모두 포함한 총 계약금액(사업금액)으로 선정

③ 방위사업의 국가정책사업 지정요청은 해당 사업의 통합사업관리팀에서 수행하며, 판단주체는 방위사업추진위원회(분과위)가 방위사업추진기본전략(안) 심의시 전항의 기준을 고려하여 선정한다.

④ 방위사업상 국가정책사업의 판단시기는 기본적으로 해당 사업의 사업계획수립단계에서 이루어져야 하며, 필요할 경우에는 예산편성 및 확정단계에서 최종적으로 이루어지도록 하여야 한다.

제4조(사전분쟁심의위원회의 설치 및 운영) 국가정책사업으로 지정된 방위사업의 성실한 이행과 방산업체의 도덕적 해이를 방지하기 위하여 계약이행 전 기간에 걸쳐 계약이행사항을 점검할 수 있는 가칭 『사전분쟁심의위원회』를 설치·운영할 수 있다.

제5조(계약기간의 연장) ① 계약담당공무원(이하 “계약관”이라 한다)은 계약상대자의 의무불이행으로 발생한 지체상금이 국가계약법 시행령 제50조(계약보증금)의 규정에 의한 계약이행보증금상당액에 달한 경우로서 계약목적물이 국가정책사업일 경우에는 계약기간을 2회에 한하여 연장할 수 있다. 다만, 연장된 계약기간에 대하여는 최초 연장시에 한해 지체상금을 부과하여서는 아니 된다.

② 해당 계약관은 소관 계약의 지체상금이 계약보증금상당액에 달할 것으로 예상되는 경우 관련 통합사업관리팀 등 관계기관과 계약상대자의 의견을 종합하여 적정한 계약연장 기간을 산정하여 군수조달분과위원회에 상정한다.

③ 군수조달분과위원회는 당해 사업의 전력화 시기 등 당초 사업계획을 검토하여 방위사업에 있어 “국가정책사업”의 적정 계약연장 기간을 심의·결정한다.

제6조(계약기간의 연장시 제한사항) 최초 계약기간의 연장은 당초 계약기간의 1/2 범위 내의 기간으로 한정하며, 재차 계약기간 연장은 최초 연장기간의 1/3범위 내의 기간으로 한정한다.

제7조(입찰참가자격의 제한 등) ① 제3조와 제4조의 규정에 따라 연장된 납품기일 내에 물품을 납품하지 아니하여 계약의 목적을 달성할 수 없다고 인정될 경우 국가계약법 시행령 제76조(부정당업자의 입찰참가 제한)의 규정에 따라 입찰참가자격을 제한하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따라 계약상대자가 계약이행을 아니한 경우 방위사업법 제48조(지정의 취소 등) 및 동법 시행령 제63조(전문연구기관 위촉의 해지)에 따라 처리할 수 있다.