

단일공급 정부조달계약의 가격관리 공정화 방안

- 방산물자 계약을 중심으로 -

김연부¹ 백승령[†]

- I. 서론 : 문제제기
- II. 정부조달계약의 가격관리 현실태
- III. 단일공급계약 가격관리 현상 분석
- IV. 미국의 정부계약 가격관리 규율
- V. 단일공급계약 가격관리 공정화 방안
- VI. 결론

요 약

방산물자와 같이 단일공급 정부조달이 이루어지는 계약은 가격 및 원가와 관련하여 방산업체의 원가 부풀리기 등 불공정 행위가 발생하고 업체에게 원가절감노력의 유인을 제공하지 못할 뿐만 아니라 예산의 낭비 및 세계방산시장에서 경쟁력을 갖추는데 장애요인으로 작용하고 있다. 이에 본 연구는 이러한 문제점을 극복하고자 미국의 정부계약 가격관리 사례와 우리의 단일공급 정부조달계약의 현실과 문제점을 진단한 후, 단일공급계약에서의 가격 및 원가의 공정한 관리의 필요성과 방안을 제시하고, 업체의 자발적인 원가절감을 유인하기 위한 장기옵션계약제도의 활성화 필요성과 추진방안을 제시하였다. 구체적인 정책방안으로, 정부와 계약업체간의 가격 및 원가정보 불균형을 해소하기 위한 노력, 업체가 제시한 가격 및 원가자료 검증 및 적정 예정가격의 산정, 단일공급물자의 거래실례가격 데이터베이스 구축 및 연동과 과세정보의 공유, 자발적인 원가절감 노력 유인을 위한 장기옵션계약제도의 활용 및 활성화와 이러한 방안의 추진을 위한 법적·제도적 장치 마련의 필요성을 제시한다.

<핵심어> 단일공급계약, 비용관리, 방산물자, 공정성, 원가절감, 장기옵션계약

¹ 방위사업청 계약관리본부 해군대령

[†] 국방대학교 국방관리대학원 국방관리학과 군수조달전공

(교신처자 Tel: 02)300-2130, (HP)010-4842-2650, E-mail : bsyorg@hanmail.net)

논문접수일 : 2015년 10월 19일 게재 확정일 : 2015년 12월 18일

논문수정일 : 2015년 11월 30일(1차), 2015년 12월 9일(2차)

A Fairness Policy on the Price Management of Single Source Government Procurement Contracts

Kim, Yeon Bu¹ Baek, Seung Nyoung[†]

Abstract

Government procurement contracts with single source companies manufacturing defense articles often cause them to behave unfairly in contract and its implementation. For instance, they could deceive or exaggerate manufacturing prices. This type of contract does not motivate them to reduce manufacturing costs. In addition, the contract wastes government budget and hinders companies in the defense industry from acquiring and sustaining global competitiveness.

To overcome this problem, this study not only introduces the case of U.S. government contracts and price management, but also diagnoses the actuality and drawbacks of our government contracts. For specific policy plans, our study suggests the necessity of ① the effort of dual parties to reduce price imbalance and information asymmetry, ② the verification systems of manufacturing prices and the calculation of appropriate estimated prices, ③ the building of databases and the sharing of tax information regarding real trading prices, ④ the invigoration of long-term option contracts, and ⑤ legal and institutional preparation.

<Keywords> *Single Source Contract, Cost Management, Defense Articles, Fairness, Cost Reduction, Long-term Option Contract*

1. 서론 : 문제제기

우리나라 정부조달계약에 있어서 대표적인 단일공급계약은 방산물자에 대한 조달계약이다. 지난 2008년부터 2012년까지 5년간 방위사업청에서 조달한 방산물자의 계약규모는 23조 5,029 억원이다.¹⁾ 이는 국가가 외부의 위협이나 침략을 군사력으로 억제함으로써 국가의 생존을 보전하는데 사용하여야 할 방위력개선사업²⁾ 예산으로써 정확하고 공정하게 집행해야 함에는 논란의 여지가 없다. 그럼에도 불구하고 2006년부터 2012년까지 방산 참여업체가 계약금액을 산정함에 있어 재료비 증빙조작, 노무공수 부풀리기 등으로 28건 1,417억원에 해당하는 금액을 원가에 추가로 계상함으로써 부당하게 초과금액을 수령한 사실이 적발되었다.³⁾ 이러한 문제는 우리나라 방위산업 시장의 특성상 단일공급업체와 수의계약을 체결⁴⁾해야 하는 구조적 한계점과 이윤극대화를 추구하는 사기업에게 원가를 부풀리고자 할 유인을 제공함에서 비롯되었다고 본다.

정부는 무기체계로 분류된 물자 중에서 안정적인 조달원 확보 및 엄격한 품질보증 등을 위하여 필요한 물자 등을 방산물자로 지정하고 있으며⁵⁾, 이 방산물자는 시설기준과 보안요건 등을 갖추어 방산업체로 지정 받은 자만이 생산을 할 수 있게 하고 있다.⁶⁾ 따라서 정부는 방산물자를 조달하는 경우에는 지정된 방산업체와 계약을 체결할 수밖에 없다. 이 경우 그 계약 가격은 계약업체가 그 계약의 목적이 되는 물품을 생산하는데 투입된 원가에 일정한 이윤을 포함하여 정하고 있다. 문제는 해당 물품의 생산에 투입된 원가가 얼마인지를 생산에 직접 참여하지 않는 정부로서는 스스로 파악하기가 매우 어렵다는 것이다. 따라서 정부는 계약상대업체가 제공하는 원가정보를 기준으로 원가를 계산하고 적정한 이윤을 추가한 금액으로 협상을 통하여 계약가격을 정하는 시스템을 따르고 있다. 이때 계약상대업체가 제공하는 원가정보에 대한 신뢰성이 매우 중요한 요소로 작용하므로, 이를 보장하기 위한 제도적 장치 마련이 필수적으로 요구된다.

정부가 조달계약을 체결함에 있어 따라야 할 기준과 절차들이 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 “국가계약법”)」 등에 규정되어 있다. 그러나, 방산물자 등 단일공급업체와 계약하는 물품을 조달함에 있어서는 「국가계약법」 등의 규정만으로는 조달의 공정성과 효율성을 확보하기가 충분하지 않다. 이로 인하여 「방위사업법」에 방산물자 등에 관한 계약의 특례규정을 <표 1>과 같이 두고 있으나, 이 또한 계약대상업체와 정부간 원가정보의 불균형을 해소하거나 업체가 제시한 원가정보를 충분히 검증하여 공정한 계약가격을 책정할 수 있게 하는 근거법률이 없어 그 공정성과 효율성을 담보하기에는 충분하지 않다.

1) 방위사업청, 『2013년 방위사업 통계연보』 (서울: 방위사업청, 2013), 244쪽.

2) 군사력을 개선하기 위한 무기체계의 구매 및 신규개발·성능개량 등을 포함한 연구개발과 이에 수반되는 시설의 설치 등을 행하는 사업(「방위사업법」 제3조 제1호)

3) 방위사업청, 『튼튼한 국방과 국민경제에 기여하는 World Best 방위사업』 (서울: 방위사업청, 2013), 287쪽.

4) 예외적으로 합정사업, 방독면 등 일부 방산물자는 2개 이상의 방산업체가 지정되어 지정된 방산업체 간에 경쟁을 통하여 계약을 체결한다.

5) 「방위사업법」 제34조 제1항(법률 제13243호, 2015. 3. 27 일부 개정)

6) 「방위사업법」 제35조 제1항

<표 1> 방위사업 계약의 주요 특례

「방위사업법」 제46조(계약의 특례 등) ① 정부는 방산물자와 무기체계의 운용에 필수적인 수리부속품을 조달하거나 제18조제4항에 따라 연구 또는 시제품생산(이와 관련된 연구 용역을 포함한다)을 하게 하는 경우에는 단기계약·장기계약·확정계약 또는 개산계약을 체결할 수 있다. 이 경우 「국가계약법」 및 관계법령의 규정에 불구하고 계약의 종류·내용·방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ② <생략>
 ③ 제1항의 규정에 의한 계약을 체결하는 경우에 원가계산의 기준 및 방법과 <생략>는 국방부령으로 정한다. 이 경우 국방부장관은 미리 기획재정부 장관과 협의해야 한다. <이하 생략>

출처: 「방위사업법」 제46조

특히, 계약대상업체가 계약목적물을 생산에 투입하기 위해 조달하는 하도급품목의 원가자료에 대하여는 현행 법률상으로 그 검증이 더욱 제한되며, 실제로 하도급업체와 직간접적으로 관련되어 발생하는 원가불공정 행위가 다수 발생하여 왔다. 물론 경쟁이 가능한 시장에서는 기업의 경영 의사결정에 의해 가격을 정하지만, 단일공급시장과 같은 독점시장에서는 인과성과 정당성이 가격결정의 기준이 된다. 따라서 이러한 계약을 극복하고 공정성을 확보하기 위한 합리적 기준과 그 기준을 원활히 적용할 수 있는 조달환경 마련이 필요하다.

최근 방위사업청에서는 「방위사업계약 공정화를 위한 원가관리에 관한 법률」 제정 추진 등 방산물자 가격관리의 공정화를 위한 법적 규율을 추진하고 있다. 본 연구는 방산물자를 중심으로 한 단일공급 정부조달시장에서 합리적이고 공정한 계약가격을 결정하기 위한 법규화 추진을 지원하고 이를 토대로 업체로부터 신뢰성 있는 원가정보를 획득하여 적정한 가격을 결정하고 업체가 자발적인 원가절감노력을 하도록 동기를 부여할 수 있는 방안을 제시함으로써 국가예산을 절감하고 효율적이며 합리적으로 집행하는데 기여함을 목적으로 한다.

본 연구의 내용과 범위는 다음과 같다. 첫째, 국가 등이 일방당사자가 되는 이른바 ‘정부조달계약’에 관하여 가격관리 현황을 분석·고찰하고자 한다. 특히 단일공급계약에서의 가격관리 특성과 이에 따른 불공정행위 및 이와 관련하여 정부가 추진하고 있는 국방통합원가시스템 구축, 원가관리체계 인증제도 시행 등을 살펴볼 필요성이 있다. 단일공급계약업체와 그 하도급업체에 대해서는 이들이 비록 사기업이라 할지라도 그 업체에서 제시하는 원가를 기준으로 전체 비용과 이윤을 정부예산으로 보상해야 한다는 점에서 공공성과 밀접한 연관성을 가지고 있다. 따라서 단일공급업체들의 원가 및 가격자료를 정부차원에서 특별히 관리하고 규제하는 등 단일공급계약품목이 갖는 공공적인 특성을 검토해야 할 것으로 생각된다.

둘째, 단일공급계약에서의 전반적인 가격관리 실태 및 문제점을 분석해 보고자 한다. 이에 대하여 먼저 시장경제논리에 충실한 미국 등 외국의 법률적 규율을 살펴볼 필요가 있다. 즉 「성실협상법」(Truth in Negotiations), 「계약업체 조사법」(Examination of Records of Contractor), 「부정청구방지법」(False Claims Act), 「부당중개료방지법」(Anti-Kickback Act) 등 단일공급계약의 가격관리에 적용되는 주요 법률의 전반적인 체계와 내용을 분석하여 미국의 정부조달계약의 가격관리에 관한 법적 규율을 일반적으로 이해할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 우리의 환경에 맞는 단일공급계약에서의 가격관리에 관한 법률적 규율과 가격관리 공정화를 위한 방안마련에 접근하고자 한다. 그 다음 한국의 정부계약 및 단일공급계약에서

가격관리와 관련한 전반적인 규율현황 및 문제점과 제한사항을 살펴보고자 한다.

마지막으로 앞에서 살펴 본 문제점과 제한사항을 해소하기 위하여 단일공급계약에서 가격관리 공정화 방안을 제시하고자 한다. 이때 정부가 추진하고 있는 현재의 정책을 고려하면서 우리 방위산업계가 처한 실정에 맞는 실행 가능한 대안방향을 제시하고자 한다.

2. 정부조달계약의 가격관리 현실태

2.1 정부조달계약의 가격결정

2.1.1 예정가격 결정

(1) 예정가격의 의의

‘예정가격’이라 함은 입찰 또는 계약체결 전에 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 작성·비치하여 두는 가액으로서 「국가계약법 시행령」 제8조의 규정에 의하여 작성된 가격을 말한다.⁷⁾ 계약담당공무원은 경쟁입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 당해 규격서 및 설계서 등에 의하여 예정가격을 결정하고 이를 밀봉하여 미리 개찰장소 또는 가격협상장소 등에 두도록 하고 있다. 다만, 소액 수의계약이나 다른 국가기관 또는 지방자치단체와 계약을 하는 경우, 협상에 의한 계약 및 개산계약을 체결하려 할 때에는 예정가격을 작성하지 않을 수 있으며, 일괄입찰 및 기본설계 기술제안입찰의 경우에는 예정가격을 작성하지 않는 경우도 있다.⁸⁾

예정가격은 계약담당공무원이 조달하고자 하는 계약목적물에 대하여 대가를 지급하기로 결정한 상한가격으로서, 계약목적물을 조달하는데 소요되는 비용을 미리 추산함으로써 한정된 예산의 효율적인 집행과 입찰자들의 담합 등에 의한 부당한 가격형성을 방지하는데 그 목적이 있으며, 예산절감이라는 국가이익과 이윤의 확보라는 계약상대자의 이익이 상호 조화되는 적정가격이어야 한다. 또한 적정한 예정가격의 작성은 신속한 계약사무의 집행을 도모할 수 있다는 점에서 중요하다고 할 수 있다.⁹⁾

(2) 예정가격의 결정기준

예정가격은 계약을 체결하고자 하는 목적물 가격의 총액에 대하여 이를 결정하되, 적정한 거래가 형성된 경우에는 그 거래실례가격으로 결정하게 되며, 신규개발품이거나 특수규격품 등의 특수한 물품·공사·용역 등 계약의 특수성으로 인하여 적정한 거래실례가격이 없는 경우에는 원가계산에 의한 가격으로 결정하게 된다. 이 경우 원가계산에 의한 가격은 계약의 목적

7) 「국가계약법 시행령(대통령령 26321호, 2015. 6. 22. 일부 개정)」 제2조 제2호

8) 「국가계약법 시행령」 제7조의 2

9) 송영일 외, “예정가격 결정요인에 관한 연구: 방산물자를 중심으로”, 『한국국방경영분석학회지』, 제37권 제1호(2011), 103쪽.

이 되는 물품·공사·용역 등을 구성하는 재료비·노무비·경비와 일반관리비 및 이윤으로 이를 계산한다. 거래실례가격이나 원가계산에 의한 방법이 불가능한 경우에는 감정가격, 유사한 물품·공사·용역 등의 거래실례가격 또는 견적가격에 의하여 예정가격을 결정할 수 있다. 계약담당공무원은 예정가격을 결정함에 있어서 계약수량, 이행기간, 수급상황, 계약조건 기타 제반여건을 참작하도록 되어 있다.¹⁰⁾ 방산물자는 일반적으로 특수규격품 등의 특수한 물품으로 적정한 거래실례가격이 없는 경우에 해당하여 원가계산에 의한 가격으로 예정가격을 결정하는 대표적인 품목이다.

2.1.2 계약의 결정

(1) 계약체결 형태에 따른 가격결정

계약체결 형태에 따른 가격결정 방법에는 확정계약, 개산계약, 2단계 경쟁 등의 입찰·협상에 의한 계약이 있다. 첫째 확정계약(確定契約)은 대부분의 정부계약에서 적용하는 일반적인 계약방법으로 계약체결 시점에서 계약가격을 확정하는 계약의 형태이다. 확정계약에서는 통상 계약상대자가 예정가격 또는 협상기준가격 이하로서 입찰한 금액 또는 협상한 금액으로 계약가격이 결정된다.

둘째, 개산계약(概算契約)은 개발시제품의 제조계약, 시험·조사·연구 용역계약, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과의 관계 법령에 따른 위탁 또는 대행 계약, 시간적 여유가 없는 긴급한 재해복구를 위한 계약으로서 미리 가격을 정할 수 없을 때 체결할 수 있는 계약이다.¹¹⁾ 계약담당공무원은 개산계약을 체결하고자 할 때에는 미리 개산가격을 결정하여야 하며, 입찰전에 계약목적물의 특성·계약수량 및 이행기간 등을 고려하여 원가검토에 필요한 기준 및 절차 등을 정하여야 하고, 이를 입찰에 참가하고자 하는 자가 열람할 수 있도록 하여야 한다.¹²⁾ 개산계약에 있어서는 계약이행 완료 후 원가정산을 통하여 계약가격을 확정한다. 이 경우 개산가격은 견적금액 등을 참고하여 미리 입찰 전에 정하고 계약이행 완료 후에 정산단가 금액에 입찰당시 낙찰률을 곱하여 계약가격을 정한다.¹³⁾

셋째, 2단계 경쟁 등의 입찰·협상에 의한 계약 중에 2단계 경쟁 등의 입찰은 물품의 제조·구매 또는 용역계약에 있어서 미리 적절한 규격 등의 작성이 곤란하거나 기타 계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에 적용한다. 먼저 규격 또는 기술입찰을 실시한 후 가격입찰을 실시하는 계약형태로 규격 또는 기술입찰을 개찰한 결과 적격자로 확정된 자에 한하여 가격입찰에 참가할 수 있는 자격을 부여하게 한다. 또한, 물품의 제조·구매 또는 용역계약의 특성 등에 따라 필요하다고 인정되는 경우에는 규격과 가격 또는 기술과 가격입찰을 동시에 실시할 수 있으며, 이 경우 규격입찰 또는 기술입찰을 개찰한 결과 적격자로 확정된 자에 한하여 가격입찰을 개찰하게 된다.¹⁴⁾ 2단계 경쟁 등의 입찰에서는 규격입찰 또는 기술입찰을 개찰한 결과 적격자로 확정된 자 중에서 예정가격 이하로 가장 낮은 금액으로 입찰한 자가 낙찰자가

10) 「국가계약법 시행령」 제8조 및 제9조

11) 「국가계약법」 제23조

12) 「국가계약법 시행령」 제70조

13) 장인옥 외, 『공공계약 법규 및 실무』(파주: 관문각, 2013. 3), 54-57쪽.

14) 「국가계약법 시행령」 제18조

되며, 입찰한 금액이 계약가격이 된다.

2단계 경쟁 등의 입찰·협상에 의한 계약 중에 협상에 의한 계약은 물품·용역계약에 있어서 계약이행의 전문성·기술성·긴급성, 공공시설물의 안전성 및 그 밖에 국가안보목적 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우와 지식기반사업의 경우에는 다수의 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 국가에 가장 유리하다고 인정되는 자와 체결할 수 있는 계약의 형태이다. 계약담당공무원은 협상에 의한 계약을 체결하려는 경우에는 해당계약을 체결하려는 자의 이행실적, 기술능력, 사업수행계획, 재무상태 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 세부기준을 정하고, 계약을 체결하려는 자가 그 기준을 열람할 수 있도록 하여야 한다.¹⁵⁾ 협상에 의한 계약에서는 기술점수와 가격점수를 종합적으로 고려하여 우선협상대상 업체를 결정하고, 예정가격 또는 협상기준가격을 고려하여 그 업체가 입찰 등을 통하여 제시한 가격을 기준으로 협상한 결과에 의해 계약가격을 결정한다.

(2) 경쟁형태에 따른 가격결정

경쟁 형태에 따른 가격결정 방법에는 일반경쟁계약, 제한경쟁계약, 지명경쟁계약과 수의계약이 있다. 첫째, 일반경쟁계약이란 계약의 내용 등을 정보처리장치 등에 공고하여 입찰자격을 갖춘 불특정 다수의 희망자를 경쟁시켜 가장 유리한 조건을 제시한 자를 낙찰자로 선정하고 그와 계약을 체결하는 형태의 계약을 말한다. 둘째, 제한경쟁계약이란 일정한 지역, 도급한 도액 또는 시공능력, 계약실적 또는 기술능력 등의 객관적 기준에 따라 입찰참가자의 자격을 제한하여 경쟁 입찰에 참가시키고, 그 낙찰자와 계약을 체결하는 형태의 계약을 말한다. 셋째, 지명경쟁계약이라 함은 계약의 성질 또는 목적에 비추어 특수한 설비·기술·자재 또는 실적이 있는 자 등을 지명하여 경쟁 입찰에 참가시키고, 그 낙찰자와 계약을 체결하는 형태의 계약을 말한다.¹⁶⁾ 일반경쟁계약, 제한경쟁계약, 지명경쟁계약은 2인 이상의 유효한 입찰자가 입찰에 참여한 경우 국가계약 관계법령이 정하는 낙찰자 결정방법에 따라 낙찰된 계약상대자가 입찰한 금액(협상에 의한 계약은 협상한 금액, 개산계약은 정산금액)으로 계약가격이 결정된다. 넷째, 수의계약이란 특정인과 계약을 체결하는 형태의 계약을 말한다. 수의계약은 경쟁에 부칠 여유가 없거나 경쟁에 부처서는 계약의 목적을 달성하기 곤란하다고 판단되는 경우, 특정인의 기술이 필요하거나 해당 물품의 생산자가 1인 뿐인 경우 등 경쟁이 성립될 수 없는 경우, 중소기업자가 직접 생산한 일정한 제품을 해당 중소기업자로부터 제조·구매하는 경우, 국가유공자 또는 장애인 등에게 일자리나 보훈·복지서비스 등을 제공하기 위한 목적으로 설립된 일정한 단체 등과 물품의 제조·구매 또는 용역 계약을 체결하는 경우, 그 밖에 계약의 목적·성질 등에 비추어 경쟁에 따라 계약을 체결하는 것이 비효율적이라고 판단되는 경우로서 법령이 정한 경우에 체결할 수 있다.¹⁷⁾

수의계약에서는 협상상대자가 수의협상단계에서 예정가격 이하로 제시한 금액으로 계약가격을 결정한다. 이 때 협상가격을 제시할 수 있는 권리가 협상상대자에게 있으므로 실무에서 협상상대자는 예정가격보다 높은 가격부터 순차적으로 낮은 가격을 협상가격으로 제시함으로써 사실상 예정가격이나 예정가격에 거의 근접한 약간 낮은 가격으로 협상이 종료되는 경우

15) 「국가계약법 시행령」 제43조 및 제43조의 2

16) 강인욱 외, 『공공계약 법규 및 실무』(파주: 판문각, 2013. 3), 70-78쪽.

17) 「국가계약법 시행령」 제26조

가 대부분이다. 따라서 수의계약에서는 예정가격이 계약가격을 정하는데 결정적 요소가 되므로 예정가격을 어떻게 결정하느냐가 중요하다.

2.2 단일공급 계약의 가격관리

2.2.1 국내 방산시장의 특징(시장경제의 원리 언급)

단일공급(Single Source)시장은 일반경쟁시장과 반대되는 개념으로, 하나의 기업이나 조직이 구매자인 시장전체를 점유하는 것을 의미한다. 따라서 판매자는 경쟁자가 없기 때문에 자기에 가장 유리한 방향으로 거래조건을 이끌어 갈 수 있다. 국내 방산시장은 엄밀히 말해 수요자인 정부와 공급자인 방산업체가 모두 독점권을 가진 쌍방독점(Bilateral Monopoly) 시장이라고 할 수 있다. 즉, 방산업체는 해당 방산물자에 대한 정부의 발주가 있을 때 공급이 가능하고, 정부는 해당 방산물자에 대한 수요가 있을 경우에는 지정된 방산업체로부터 조달을 한다. 따라서 방산업체는 정부로부터 방산물자의 생산 및 조달에 관한 보장을 받음으로써¹⁸⁾ 정부에서 발주한 방산물자에 대하여 독점력을 가지는 반면, 정당한 사유없이 정부에 대한 방산물자의 공급계약을 거부 또는 기피하거나 이행하지 아니한 때에는 방산업체 지정이 취소될 수 있으므로¹⁹⁾ 방산물자에 대한 공급의 의무가 있다.

독점이 발생하게 되는 원인에는 일반적으로 법률적 요인, 자연적 요인, 기술적 요인, 원료독점 요인 등이 있다. 법률적 요인에 의한 독점은 정부가 특정목적에 위해 법적으로 한 기업에게만 영업권을 부여할 때 생기는 독점이다. 이러한 법률적 요인으로 독점이 생기는 이유는 허가(인가)제도와 특허제도 두 가지가 있다. 자연적 요인에 의한 독점은 규모의 경제를 나타내는 거대기업이 생산비의 절감에 힘입어 가격을 인하함으로써 소규모의 타 기업들로 하여금 가격경쟁에서 살아남을 수 없게 만들기 때문에 발생하게 되는 독점을 말한다. 기술적 요인에 의한 독점은 특정 기업이 자기존속을 위하여 생산기술과 지식을 독점적으로 보존하려고 최선을 다하므로 타 기업의 진입이 곤란하게 되는 독점을 말한다. 원료독점 요인에 의한 독점은 어떤 상품의 생산에 필수적인 원료를 한 기업이 독점하고 있어서 이 원료를 사용하여 생산하는 상품을 독점하는 것이다.²⁰⁾

국내 방산시장에서 독점이 발생하는 원인은 위의 원인들 중에서 법률적 요인에 의하여 발생하는 독점이다. 정부는 국가안보에 소요되는 물자의 안정적인 조달과 품질보증 등을 위하여 법률로서 방산물자에 대한 특정업체의 독점공급을 보장하고 있다. 그러나 우리의 방위산업시장이 쌍방 독점적 성격을 지니는 것은 국내시장으로 한정하였기 때문이며, 세계시장의 관점에서 보면 다수의 수요자와 다수의 공급자가 존재하는 경쟁시장으로 변화가 가능하다.

18) 「방위사업법」 제38조 제1항

19) 「방위사업법」 제48조 제1항 제4호

20) 윤재희·이재학, 『경제학의 기본원리』(성남: 북코리아, 2013. 3), 205-207쪽.

2.2.2 방산물자 가격관리의 특징과 현행 제도

(1) 방산물자 가격관리의 특징

시장주의자들은 외부로부터 아무런 구속이 없는 상태에서 시장법칙에 따라 순조롭게 잘 작동하기만 하면 시장질서의 작동 결과로 사회적 효율성이 보장 될 수 있다고 주장한다. 그러나 현실 시장에서는 아무나 원한다고 해서 쉽게 시장에 진입할 수 있거나 시장에서 빠져 나올 수 있는 것도 아니다. 시장은 작동을 가로막는 장애물이 없이 그 자체로 잘 돌아간다고 하더라도 필연적으로 몇 가지 기능에 있어서는 실패할 수밖에 없다. 경제학에서는 이를 ‘시장실패(Market Failure)’라는 개념으로 설명하고 있다. 시장의 법칙 그 자체에서 기인하는 시장실패로 그동안 경제학자들은 공공재와 외부효과 문제, 불충분한 시장 정보와 정보 비대칭 문제 등을 지적해 왔다. 보다 근본적인 차원에서 독점 등 불완전 경쟁 문제나 사회적 형평성의 문제가 시장실패 개념으로 다루어지기도 한다. 정부는 공공재의 직접생산이나 시장생산의 촉매제 역할을 하고, 외부불경제 효과를 제거하기 위한 부담금제도 등을 운용하며, 독과점에 대한 법률적 규제 등 시장실패의 문제점을 해소하기 위해 직접 나서기도 한다.²¹⁾

한편, 우리나라 방산물자 거래시장은 위의 요소를 모두 포함하는 전형적인 시장실패의 구조를 가지고 있다. 첫째, 방산물자는 국방에 필수적으로 투입되는 핵심요소로 대표적인 공공재이다. 또 방산물자는 시장에서 가격기제(Price Mechanism)를 통해서 편익과 비용의 교환이 이루어지는 것이 아니라, 전 국민에게 동일한 편익이 주어지므로 세금을 적게 낸 국민에게는 외부경제효과가 있고, 세금을 많이 낸 국민에게는 외부불경제효과가 있다고 볼 수 있다. 방산물자는 방산업체가 생산하고 정부가 이를 구매하게 되는데, 생산원가에 대한 정보는 업체만이 갖고 있으므로 가격정보에 대한 심각한 불균형이 존재하며, 방산물자는 국내시장에서 수요공급 독점품목이 되는 것이다.

시장실패 구조의 단일공급체계인 방산시장에서 방산물자의 가격을 시장경제 논리에 따라 정하는 것은 원천적으로 제한된다. 방산시장은 시장경제의 자연스런 움직임, 즉 수요와 공급의 균형점에서 가격이 형성되는 합리적인 가격 메카니즘의 작용을 기대하기가 어렵다. 따라서 방산물자의 가격결정에 있어서는 정부가 개입하여 규율하고 통제해야 하는 당위성이 인정된다고 볼 수 있다.

우리나라는 방산물자의 가격을 정함에 있어 그 물자를 생산하는데 실제로 투입된 모든 원가(이하 ‘실발생원가’라 한다)에 일정의 이윤을 추가하는 방식인 원가계산에 의한 방법으로 채택하고 있다. 그러나 방산물자를 생산하는 시스템은 대체로 그 규모가 방대하고 복잡하여 정확한 실발생원가를 산정하는 것은 현실적으로 매우 제한된다. 따라서 정부는 <표 2>에서 보는 바와 같이 별도의 원가계산규정을 제정하여 그 기준에 따라 산정한 금액을 원가로 인정하고 있다.

21) 김제한 외, 『공공선택』 (서울: 박영사, 2012. 9), 25-27쪽.

<표 2> 방산물자 원가관리 규정

방산물자 원가계산 기준	비고
방산원가 대상물자의 원가계산에 관한 규칙	국방부령
방산원가 대상물자의 원가계산에 관한 시행세칙	방위사업청 훈령
회계처리 및 구분회계 기준에 관한 훈령	방위사업청 훈령
방산물자 수출촉진을 위한 제비율 산정지침	방위사업청 훈령
방산원가관리관 운영규정	방위사업청 훈령
방산물자 감손율 산정지침	방위사업청 예규
원가회계심의위원회 운영지침	방위사업청 예규
원가계산 관리지침	방위사업청 예규
현장원가 관리지침	방위사업청 예규

출처: 방위사업청 내부포탈 게시판(법무마당)

그러나 위 규정들 중 국방부령을 제외한 나머지 규정들은 방위사업청 내부 행정규칙에 불과할 뿐 업체를 직접적으로 규율하거나 강제할 수 있는 규정이 아니다. 또한, 실발생원가를 기준으로 한 가격결정제도는 생산업체들로 하여금 생산원가를 절감하기 위한 노력을 유인할 수 있는 기능이 없다는 큰 단점이 있다. 정부는 이와 같은 단점을 보완하기 위하여 <표 3>에서 보는 바와 같이 ‘원가절감보상계약’, ‘원가절감유인계약’ 등의 계약제도를 두어 업체들의 자발적인 원가절감을 유인하고 있으나, 그 실적과 성과는 극히 미흡한 편이다.²²⁾

<표 3> 원가절감보상계약과 원가절감유인계약

계약의 종류	계약을 체결할 수 있는 경우
원가절감 보상계약	계약을 체결한 후 계약이행기간 중에 새로운 기술 또는 공법의 개발이나 경영합리화 등으로 원가절감이 있는 경우에는 계약금액에서 그 원가절감액을 공제하고 그 원가절감액의 범위 안에서 그에 대한 보상을 하고자 하는 경우
원가절감 유인계약	계약의 성질상 원가절감을 기대할 수 있거나 수입품의 국산화 대체 등을 위하여 원가절감을 유인할 필요가 있는 경우로서 계약상대자가 원가수준을 통제할 수 있는 비목 또는 그 구성요소에 대해서는 계약을 체결할 때에 이에 대한 목표원가와 목표이익을 정하여 계약을 체결하고, 계약을 이행한 후에 실제발생원가, 목표이익 및 목표원가를 절감한 성과에 대한 유인이익을 합하여 계약대금을 지급하려는 경우

출처: 「방위사업법 시행령」 제61조

22) 2011년과 2012년에 계약체결 실적 없음(출처: 2013년 방위사업 통계연보)

(2) 단일공급체계와 원가불공정 행위

단일공급체계에서의 가장 큰 문제점 중의 하나는 단일공급업체에서 가격을 제시할 때 자기의 가격보다 더 낮은 가격을 제시하게 될 지도 모르는 경쟁업체를 전혀 의식하지 않아도 된다는 것이다. 따라서 해당 사업에 예산이 편성되면 실제로 그 물자를 생산하는데 투입되는 비용이 그 예산에 훨씬 못 미치는 경우라 하더라도 책정된 예산을 전부 받아가려는 유인이 따르게 된다. 그러므로 업체는 원가가 더 많이 계상되도록 노력하여야만 더 많은 가격을 받을 수 있게 되고, 이는 다음 후속사업의 예산편성에서 더 많은 예산을 편성해야 할 필요성을 제공한다. 따라서 방위산업에 참여하는 기업은 보고이익을 감소(원가를 증가)시키려는 방향으로 이익조정²³⁾을 하고 있으며, 방산매출의존도가 높은 유형의 방산업체일수록 기업의 보고이익을 보다 두드러지게 감소(원가를 증가)시키려는 방향으로 이익조정을 하는 경향이 있다.²⁴⁾

단일공급체계에서 업체들은 원가에 대하여 계약담당공무원보다 더 많은 지식과 정보가 있으므로 가격을 결정할 때 정부보다 훨씬 우위에 서게 된다. 이로써 그동안 방산분야에서 원가부풀리기 등 불공정행위가 다수 행하여져 왔고, 과거에 적발되지 않던 원가부정청구 행위가 2006년부터 2012년까지 28건 1,417억원 규모로 적발 되었다. 원가부정청구 사례가 최근에 다수 적발되는 현상은 상당히 투명화 되고 전산화된 방위사업시스템에 기인한 것으로 보이며, 과거에는 원가부풀리기가 없었다는 것을 말해주는 것은 아니라고 본다. 물론 2006년 이후에도 적발되지 않은 원가부정청구 사례는 다수 있을 수 있다.

이러한 문제점을 일정부분 해소하고 보다 효율적이고 합리적인 가격관리를 위한 방안으로 방위사업청은 최근 “국방통합원가시스템”을 개발하여 운용하고 있으며, 업체가 자기의 ERP System²⁵⁾을 국방통합원가시스템에 직접 연결하여 원가자료를 자동적으로 전송하는 체계를 갖추었을 경우에는 총 원가의 1%의 추가 이윤을 지급하는 “원가관리체계 인증제도”도 시행하고 있다.

(3) 국방통합원가시스템 및 원가관리체계 인증 제도

방위사업청은 방산원가의 투명성과 효율성 증대를 위해 <그림 1>과 같이 국방통합원가시스템을 개발하여 2012년 4월 9일 개통하였다. 그 이전에는 계약예정 업체에서 수작업으로 제출하는 원가자료를 기준으로 원가를 계산하고 관리하였었는데, 이는 원가의 신뢰성과 적정성을 보장하기가 제한되며 원가관리체계가 복잡하고 비효율적이었으므로 좀 더 과학적이고 전산화된 업무 시스템이 필요하였기 때문이다.

23) 이익조정: 기업의 경제적 성과에 대하여 투자자나 채권자를 오도하거나 회계수치에 의해서 결정되는 계약관계에 영향을 주기 위하여 경영자가 재무보고나 회계처리과정에 개입하여 공시되는 재무정보를 변경시키는 것(Healy & Wahlen, 1999)

24) 김연부 외, “방위산업의 특성이 이익조정에 미치는 영향”, 『회계정보연구』, 제25권 제4호(2007), 246쪽.

25) Enterprise Resource Planning System(전사적 자원관리 시스템)

시스템 도입 전과 후의 변화내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> 국방통합원가시스템 도입 전·후 주요내용

도입 전	도입 후
업체 원가자료의 수작업 제출	업체 원가시스템과 연계를 통한 원가자료 제출 자동화
원가자료의 DB관리 미흡	체계적인 원가DB관리로 다양한 통계적 원가분석 가능
원가담당자의 수작업 원가계산	자동화된 원가계산 및 객관적·과학적 원가검증 가능
세금계산서, 수입신고필증 등 방대한 증빙서류 및 종이문서 제출	유관기관 연계를 통하여 증빙서류 제출 간소화 및 종이문서의 전자화

출처: 방위사업청, 국방통합원가시스템 구축사업 완료보고회(2012.4.5.) 발표자료, 3-15쪽 요약

방위사업청은 방위사업에 참여하는 업체들의 정확하고 충분한 원가자료 입력을 독려하기 위하여 2012년 7월 1일부터 ‘방산원가관리체계 인증제도’를 시행하였다. 방산업체가 ‘원가관리체계 인증’을 받으면 방산물자에 대해 총원가의 1%(중견·중소기업은 1.5%)에 해당하는 추가이윤을 인센티브로 받는다. 방산물자의 평균 이윤이 총원가의 10% 정도임을 감안할 때 원가관리체계 인증을 통해 받게 되는 추가이윤은 방산업체에게 매우 큰 유인책이라 할 수 있다.

<표 5> 제출할 원가자료의 종류와 제출시기

종 류	내 용	제출시기
계약원가자료	예정가격 또는 개산가격을 결정하기 위한 원가자료	계약 체결 전 (원가팀장이 요청한 날로부터 40일)
정산원가자료	원가를 정산하기 위한 자료	정산시점 (원가팀장이 요청한 날로부터 40일)
분석원가자료	계약 이행 간 실제 발생한 원가에 관한 자료	1,000억원 이상 : 월1회 100억원 이상 : 분기1회 100억원 미만 : 연 1회

출처: 「방산원가관리체계 인증제도 운영지침」 제19~20조, 방위사업청 계약관리본부 지침 제2014-2호(2014.1.20.개정)

방산업체가 ‘방산원가관리체계 인증’을 받기 위해서는 업체의 ERP시스템에서 관리하는 원가정보 중 <표 5>에서 보는 바와 같이 해당되는 원가자료를 해당되는 시기에 국방통합원가시스템에 직접 연계하여 별도의 수작업 없이 자동으로 전송하도록 되어 있다.

3. 단일공급계약 가격관리 현상 분석

3.1 경쟁계약에서 가격자료 관리

우리나라의 정부조달은 일반적으로 「국가계약법」이 기본적으로 적용되면서 「방위사업법」이 국방조달에 적용되는 특별법으로서 존재하기 때문에 방산물자 등 군수품과 관련한 조달은 「방위사업법」의 관련규정을 추가로 적용 받는다. 우리나라의 계약제도는 계약이행능력이 있는 모든 국민의 참여기회를 보장하는 일반경쟁입찰을 원칙으로 하고 있으나, 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 정해진 규정에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 부치거나 수의계약을 체결할 수 있다.²⁹⁾

경쟁입찰에서는 충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자, 입찰공고나 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자, 그 밖에 계약의 성질, 규모 등을 고려하여 특별히 기준을 정한 경우에는 그 기준에 가장 적합하게 입찰한 자로 계약상대방을 결정한다.³⁰⁾ 일반적인 경우는 예정가격이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행 성실도, 자재 및 인력조달가격·하도급관리계획·외주근로자 근로조건 이행계획의 적정성, 계약질서의 준수 정도, 과거공사의 품질 정도 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려한 당해계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하는 적격심사 낙찰제도를 운영하고 있다. 이 경우 낙찰자를 결정하는데 있어 입찰가격점수를 제외한 계약이행능력 점수는 입찰당시에 이미 결정되어 있다고 볼 수 있으므로 당해 입찰에서는 입찰참여업체가 제시한 가격점수가 매우 중요한 요소로 작용할 수 있다. 통상 예정가격을 기준으로 어느 정도의 비율로 입찰금액을 제시하느냐가 관건이 되어 입찰자는 자기의 가격경쟁력보다도 예상되는 예정가격을 기준으로 입찰금액을 결정하는 경향이 있다. 이 때 예정가격의 결정기준이 되는 기초금액³¹⁾을 공개하고 있으므로 입찰참여업체는 예정가격이 어느 수준에서 정해질 것인지를 추정할 수 있다. 따라서 사실상 기초금액은 입찰자로 하여금 입찰가격을 결정하는 핵심요소를 작용할 수 있으며, 결국 이것은 계약가격을 결정짓는 핵심이 된다. 따라서 경쟁계약에서 가격자료의 관리주체는 실질적으로 기초금액을 작성하거나 예정가격을 결정³²⁾해야하는 계약담당공무원이 소속된 정부라고 할 수 있다.

3.2 단일공급계약에서 가격자료 관리

29) 「국가계약법」 제7조

30) 「국가계약법」 제10조 제2항

31) 기초금액(국방부, 방위사업청 등에서는 “기초예비가격”이라는 용어를 사용한다) : 예정가격을 결정하기 위하여 조사한 거래실례가격, 원가계산가격, 감정가격 및 견적가격 등에 부가가치세 등을 합산하여 작성한 가격으로서 계약담당공무원이 입찰자의 입찰금액 산정의 편의를 제공하고 예비가격 작성의 기준금액으로서 입찰일 전에 입찰자에게 발표하는 금액을 말한다.(발표하지 아니할 수도 있다) / 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령의 조달청 해석기준」 제2조(정의)

32) 「국가계약법 시행령」 제7조의 2

단일공급계약에서는 예정가격이 곧 계약가격이라고 표현해도 될 만큼 예정가격의 결정이 매우 중요하다. 단일공급계약은 수의계약에 의하는데 이 경우 계약가격은 통상 예정가격 이하로서 계약대상업체가 제시하는 견적가격³³⁾에 근접한 수준에서 결정된다. 계약대상업체는 일반적으로 사업예산, 과거실적, 업체가 사전에 제공한 가격자료 등을 고려하여 업체가 추정하는 예정가격보다 충분히 높은 금액의 견적서를 제출하고, 예정가격 초과로 유찰이 될 경우 순차적으로 낮은 금액의 견적서를 제출하여 결국 예정가격보다 근소하게 낮은 가격으로 낙찰이 된다.

이처럼 예정가격을 얼마로 정하느냐가 매우 중요함에도 불구하고 단일공급계약에서는 생산업체의 원가정보가 없이 계약담당공무원이 스스로 예정가격을 작성하기에는 현실적으로 많은 제한이 따른다. 예정가격을 결정하려면 거래실례가격, 원가계산에 의한 가격, 감정가격, 유사한 거래실례가격 또는 2인 이상의 견적가격 순으로 결정해야 하는데, 특정 방산물자와 같이 거래실례가격이 없는 단일공급계약에서는 거래실례가격, 감정가격, 유사한 거래실례가격 또는 2인 이상의 견적가격으로 예정가격을 결정하는 것이 곤란하거나 비현실적이므로 대부분 원가계산에 의한 가격으로 예정가격을 결정하고 있다. 원가계산을 하려면 계산에 필요한 회계정보 등 원가자료가 있어야 하는데 이 자료는 대부분 생산업체인 계약대상 업체가 보유하고 있다. 따라서 이 자료를 계약대상 업체로부터 제공받아야만 원가계산이 가능하므로 단일공급계약에서 가격자료의 관리주체가 표면상으로는 정부인 것으로 보일 수 있으나, 실질적인 관리주체는 계약대상 업체로 보는 것이 타당하다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 현행 법령상 계약대상 업체로부터 예정가격 작성을 위한 충분한 원가자료를 확보할 수 있는 근거나 규정이 미흡하다. 국방부령인 「방산원가대상물자의 원가계산에 관한 규칙」 제36조 제4항에 “방위산업체는 계약담당공무원으로부터 원가계산에 필요한 원가자료를 요청받은 경우에는 성실하게 이를 제출하여야 한다.”고 규정되어 방산업체에게 원가자료의 제출의무를 규율하고 있으나, 이러한 규제는 “규제 법정주의”에 따라 법률에 직접 규정하여야 하며, 법률에 근거하지 아니한 규제에 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수는 없다.³⁴⁾ 따라서 위 원가자료 제출의무 규정은 위법성에 대한 논란의 소지가 있을뿐더러, 원가자료를 제출하지 않거나 불성실하게 제출하여도 특별한 제재조항이 없기 때문에 원가자료의 성실한 제출을 강제할 수 없어 실효성이 낮다는 문제점이 있다.

더욱이 계약가격에는 계약상대업체가 계약목적물을 생산하기 위해 구입해야 하는 재료비 등 하도급업체에게 지급하는 금액이 상당부분 포함되어 있다. 그러므로 이 하도급품에 대한 원가자료를 확인해야 재료비 등의 적정성을 판단할 수 있는데 현행 법률상 계약당사자가 아닌 하도급업체에 자료제출을 강제할 수 있는 근거가 없으므로 원가자료의 적정성을 검토하는데 한계가 있다. 우리나라는 정부조달정책을 공공정책의 실현수단으로 적극 활용하지 못함으로써 주계약의 이행과 밀접한 관련을 갖는 하도급계약의 법적 규율이 충분하지 못하다는 맹점이 있다.³⁵⁾

33) 실무에서는 일반적으로 조달정보체계(전산시스템)상으로 견적서를 제출하게 되며, 견적금액이 예정가격을 초과할 경우 예정가격 이하가 될 때 까지 반복해서 견적서를 제출하는 방식으로 업무를 하고 있다.

34) 「행정규제기본법」 제4조

35) 최인호, “미국의 사례를 중심으로 본 정부조달계약의 공공성과 하도급질서의 公正化를 위한 법적 규율”, 『법학논총』, 제31집 제3호, (2011), 461-504.

3.3 가격자료의 확인 및 검증

단일공급계약에서 원가계산에 필요한 자료를 계약대상업체로부터 제출 받았을 경우 그 자료의 진위여부 및 금액의 적정성 등에 대한 검토 및 확인이 필수적으로 요구된다. 이 경우 자료의 진위여부를 확인하는 방법으로 실무에서는 주로 세금계산서 및 수입신고필증, 계약서, 그 업체의 장부, 영수증, 회계 관련서류 및 재무제표 등 <표 6>에 예시한 자료를 증빙자료로 활용한다.

<표 6> 원가자료에 대한 증빙자료의 예시

구 분		증빙서류의 예시
재료비	직접재료비	규격서(국방규격이 있는 경우는 제외한다), 제작도면, 자재명세서, 자재수불부, 세금계산서, 거래명세서, 수입품 거래내역서(수입신고필증, 품명, 재고번호, 부품번호, 생산자부호, 공급자·제조사 연락처 및 주소), 계약서, 발주서, 견적서, 매입원장 등
	간접재료비	재료수불대장, 계정원장 등
노무비	직접노무비	공정도(작업절차서, 시험절차서 포함), 작업지시서, 작업일보, 작업시간 집계표, 기계배치도, 근태기록부, 임금규정, 임금집계표, 퇴직급여설정내역서 등
	간접노무비	조직도(부서별 임무/기능 표시), 임금집계표, 공시보고서 등
경비	감가상각비	자산대장(제작자산 비용집계표 포함), 금형·치공구 관리대장, 세금계산서, 거래명세서, 계약서, 계정원장 등
	설 계 비	용역계약서, 세금계산서, 거래명세서, 계정원장 등
	특허권사용료	계약서, 사용료 지급대장 등
	기 술 료	기술도입허가서, 계약서, 지급청구서, 송금내역서, 기술료 지급대장 등
	연구개발비	연구개발대장, 개발 관련 품의서, 계정원장 등
	시험검사비	시험검사 내역서, 규격서, 세금계산서, 거래명세서, 견적서, 계정원장 등
	외주가공비	자재명세서, 자재수불부, 세금계산서, 거래명세서 등
그 외	경비로 지출되거나 지출예정인 비용을 확인할 수 있는 서류, 계정원장 등	
일반관리비	재무상태표, 손익계산서, 제조원가명세서, 세무조정계산서, 감사보고서, 각 계정별 원장 등	
비목 공통		
기 타	그 밖에 계약목적물의 완성과 관련하여 투입되었거나 투입될 것으로 인정되는 비용을 확인할 수 있는 서류	

출처: 방위사업청 원가실무 책자

이 중 가장 신뢰할 수 있는 공적자료는 세금계산서와 수입신고필증으로 볼 수 있다.³⁶⁾ 이 자료의 정확성을 확인하기 위해서는 국세청과 관세청에서 관리하고 있는 과세정보와의 비교 확인이 필요하다. 그러나 현행 법률상 세무공무원이 납세자로부터 취득한 과세정보를 타인에게 제공하는 것이 금지³⁷⁾되어 있으므로 국세청 및 관세청의 적극적인 협조가 없을 경우 비교 확인이 현실적으로 어렵다는 문제가 있다.

한편, 계약대상업체가 제출한 원가자료에 대한 적정성을 검증하기 위해서는 업체의 현장을 방문하는 등의 방법을 통하여 조사를 할 필요가 있으나, 현행 법률상 근거규정이 없으므로 대상업체의 적극적인 협조가 없을 경우 업체가 제출한 원가자료에 대한 검증이 매우 제한된다는 문제가 있다. 「행정조사기본법」에는 행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동을 “행정조사”로 정의하고,³⁸⁾ 행정기관은 법령 등에서 행정조사를 규정하고 있는 경우에 한하여 행정조사를 실시할 수 있다³⁹⁾고 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 방위사업 등은 「행정조사기본법」의 적용대상에서 제외⁴⁰⁾하고 있으므로 방위사업 등의 업무수행에 필요한 조사를 위해서는 다른 법률로써 이를 규정할 필요가 있다.

유사 법률의 예로서 세무조사제도가 있는데 ‘세무공무원은 과세관청의 조사결정에 의하여 과세표준과 세액이 확정되는 세목의 경우 과세표준과 세액을 결정하기 위하여 세무조사를 할 수 있다’⁴¹⁾고 규정되어 있다. 또 공정거래조사제도가 있는데 ‘공정거래위원회는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 규정에 위반한 혐의가 있다고 인정할 때에는 직권으로 필요한 조사를 할 수 있다’⁴²⁾고 규정되어 있어 포괄적인 조사권을 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 방산물자 등 단일공급업체의 가격자료 적정성을 조사할 근거가 없어 내실있는 원가검증 업무수행이 제한되고 있다.

3.4 생산원가 절감유인

현행 단일공급업체와의 계약에서의 계약가격은 실발생 원가를 기준으로 산정되기 때문에 업체에게 원가절감의 유인을 제공하기 어렵다. 개산계약은 실발생 원가를 100% 보상해주기 때문에 업체가 원가를 절감할 유인이 없으며 확정계약이라도 업체가 원가절감 노력을 통해 얻은 데이터가 차후 계약에 오히려 업체의 발목을 잡는 원가 산정근거로 작용한다. 또한 계속적으로 간접노무비 혹은 제조경비의 비중이 증가하는 업체는 과거 2년간의 실적치에 의존하는 현재의 계산체계 때문에 과거의 낮은 간접노무비율 및 제조경비율을 적용받게 된다. 따라

36) 과세정보 신고의무자가 세금계산서와 수입신고필증을 실질에 따라 발급하고 신고하였다는 전제하에서 원가증빙자료로서의 신뢰성이 보장된다.

37) 「국세기본법」 제81조의13(비밀 유지), 「관세법」 제116조(비밀 유지)

38) 「행정조사기본법」 제2조(정의)

39) 「행정조사기본법」 제5조(행정조사의 근거)

40) 「행정조사기본법」 제3조(적용범위) 제2항

41) 「국세기본법」 제81조의6(세무조사 관할 및 대상자 선정) 제4항

42) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제49조(위반행위의 인지·신고 등) 제1항

서 실제 지출한 원가보다 낮은 원가를 보상받게 되므로 업체는 직접노무비 위주의 생산방식을 고수하게 된다.⁴³⁾

연간 약 5조원에 이르는 국가예산이 방산물자로서 단일공급업체와의 계약을 통해 지출되고 있다. 계약행위에 있어 업체의 목표는 이윤을 극대화하는 것이고, 정부의 목표는 예산의 효율적 배분이라는 개념 하에서 예산의 낭비적 요소를 제거하여 예산절감의 효과를 달성하는 것이다. 이와 같이 생산주체와 수요주체의 목표가 동일하지 않은 조달시스템에서는 쌍방 간의 상충된 목표가 조화될 수 있는 제도적 장치, 즉 정부는 업체 스스로 생산성 향상이나 원가절감 노력을 할 수 있도록 유도해야 함은 물론, 업체로부터 진실한 원가정보를 획득하여 이것을 기초로 합리적이고 공정한 가격을 결정할 수 있도록 할 필요가 있다. 공급자로서의 기업과 수요자로서의 정부 사이에 이러한 조달환경의 특성을 인식하고 상호 신뢰할 수 있는 공정한 수준의 계약가격결정 메커니즘이 형성되도록 합리적인 계약제도, 원가계산 및 원가관리의 재정립이 절실하게 요구된다.⁴⁴⁾

원가절감을 유인할 목적으로 도입된 우리나라의 현행 계약제도는 원가절감보상계약과 원가절감유인계약(이하 '유인부계약')이 있다. 그러나 현행 유인부계약제도는 업체들의 참여도가 낮아 계약실적이 거의 없으며, 정부의 예산절감의 목표와 방산업체의 이익극대화를 통한 기업 가치 극대화 목표가 상충된다. 또한, 유인부계약은 방산업체의 전략적 원가정보에 대한 자발적 공시(Voluntary Disclosure)를 하는 효과를 지니므로 방산업체 입장에서 추후 방산물자 계약시 제시한 원가정보가 가격계약요건으로 작용할 가능성이 있고, 환율, 임플, 물가 등 통제불가능한 위험을 모두 방산업체가 부담하게 된다. 방산업체측면에서는 유인이익을 통한 수익성 제고의 효익보다 위험부담, 원가정보공시로 인한 부담이 더 크다고 판단하여 유인부계약을 이용하지 않는 것으로 판단되며, 정부측면에서는 방산업체의 원가에 대한 정보비대칭(Information Asymmetry)으로 인해 목표원가에 대한 합의가 이루어지기 어렵다.⁴⁵⁾

4. 미국의 정부계약 가격관리 규율

4.1 원가(가격)자료 제출의무 및 조사권한

미국 정부는 500,000달러를 초과할 것으로 예상되는 정부사업에 대하여 수의계약체결 추진 시 계약대상업체(Offerors), 계약업체 및 그 하도급계약업체에게 다음과 같이 원가(가격)자료(Cost or Pricing Data)를 제출하도록 요구하고, 이 경우 주계약업체는 계약 또는 수정계약 가격을 산정하기 전에 원가(가격)자료를 정부에 제출하도록 하고 있다. 또 하도급계약 대상업체(어느 단계이든)는 주계약업체와 상위 하도급계약업체로부터 「성실협상법」(Truth in Negotiations)에 따라 가용한 원가(가격)자료를 제공하도록 요구된 경우 하도급계약 체결전에 원가(가격)자료를 제출한다.

43) 삼일회계법인, “방산 총원가 및 투자자본 보상 개선방안 연구”, 2008.12, p.18.

44) 삼일회계법인, “군납 물자 이윤율 및 예정가격 결정 개선방안 연구”, 2009.12, p.5.

45) 서울대학교 경영연구소, “방산물자 원가/계약 및 이윤제도 개선방안 연구, 2007.12”, p.111-112.

그리고 계약대상업체, 계약업체 또는 하도급계약업체로서 「성실협상법」에 따라 관련자료 제출을 요구하는 정부의 요청에 따라 원가(가격)자료의 제출을 요구받은 자는 자신이 인지한 범위내에서 정확하고, 완전하며 최신의 것임을 확인하는 확인서를 제출하게 한다. 이 경우 적절한 거래실례가격이 있거나, 경쟁을 통하여 가격을 결정하거나, 법령상 규정에 따라 가격을 정하거나, 시중 상용품목을 획득하는 경우 등은 원가(가격)자료의 제출을 면제할 수 있다. 그러나 계약금액 기준 이하계약에 대한 계약이나 기타 원가(가격)자료의 제출을 면제할 수 있는 계약의 경우에도 조달기관의 장이 계약 또는 하도급계약, 계약 및 하도급계약 수정에 대한 가격 합리성에 대해 기관이 평가함에 있어 해당 자료가 필요하다고 결정하는 경우에는 원가(가격)자료의 제출을 요구할 수 있다. 또 원가(가격)자료의 제출을 요구하지 않는 경우에는 계약관은 조달가격의 합리성을 평가하기 위하여 제출 자료에 최소한 동일품목 또는 이전에 판매된 적이 있는 유사품목에 대한 적절한 가격정보를 요구하게 된다.

정부는 「성실협상법」에 따라 제출하도록 요구되는 원가(가격)자료의 정확성, 완전성 및 현재성 평가를 위하여, 계약기관의 장은 계약업체 및 하도급업체의 공장과 모든 기록(가동시간, 재료, 노무시간, 가격, 업체 제안서 및 제안과 관련하여 협의한 사항 등)에 대한 조사 권한을 가진다. 또 국방계약감사본부(DCAA: Defense Contract Audit Agency)도 계약업체 및 하도급업체의 기록에 대하여 감사 또는 조사 및 소환할 수 있다. 이에 불응하거나 거부하는 경우, 미국 지방법원의 명령에 의해 적절히 집행되게 된다.

4.2 부정청구 금지

미국 정부는 <표 7>에서 보는 바와 같이 부정한 청구 또는 행위를 한 자에 대하여 그 행위로 인해 정부가 손해를 보게 된 경우 손해 금액의 3배에 해당하는 금액을 배상하게 하고 추가로 5,000 달러 이상 10,000 달러 이하에 해당하는 벌금을 부과한다. 여기서 '청구(Claim)'라 함은 계약 또는 기타사항을 근거로 미국 정부가 요구 또는 청구된 금전 또는 재산의 일부분을 제공하는 경우, 또는 정부가 해당 계약업체, 수령인 또는 기타 수납인에게 요구된 또는 청구된 금전 또는 재산을 상환하는 경우, 계약업체, 수령인, 또는 기타 수납인에게 금전 또는 재산에 대한 지불을 요구 또는 청구하는 것 등을 말한다.

다만 아래 위반사항을 저지른 자가 부정청구 조사 책임이 있는 미국의 공무원에게 위반사항에 대하여 본인이 알고 있는 모든 정보를 해당 피고인이 최초 정보를 입수한 날로부터 30일 이내에 제공한 경우, 위반사항에 대한 정부의 조사에 전적으로 협조한 경우, 그리고 미국 정부에 위반사항에 대한 정보를 제공한 시점에 어떠한 형사소추, 민사조치, 또는 행정조치가 해당 위반사항에 대하여 이 규정에 따라 시작되지 않았고, 본인이 그러한 위반사항에 대하여 조사하고 있다는 사실을 실제로 알지 못한 경우에는 예외적으로 정부가 입은 손해액의 2배를 부과할 수 있다.

<표 7> 부정청구 행위자

- | |
|--|
| <p>(1) 고의로 미국 정부의 담당관이나 피고용인, 또는 미군의 구성원에게 지불 또는 승인을 목적으로 부정한 또는 사기 청구를 제기한자 또는 제기되도록 한 자</p> <p>(2) 고의로 부정한 또는 사기 청구에 대해 정부가 지불 또는 승인하도록 부정한 기록 또는 진술을 하거나 이용한자 또는 이용되도록 한 자</p> <p>(3) 부정한 또는 사기 청구사항이 허용되거나 지불되도록 함으로써 정부를 속이기 위해 공모한 자</p> <p>(4) 정부에 의해서 이용되는 또는 이용되도록 한 재산 또는 금전에 대한 소유권, 관리권 또는 통제권을 가진 자로서, 정부를 속이기 위한 의도에서 또는 고의로 재산을 은닉하기 위한 의도로 개인이 수령한 증명서 또는 영수증의 금액보다도 적은 재산을 공급하거나 또는 공급되도록 한 자</p> <p>(5) 정부에 의해서 이용되는 또는 이용되도록 한 재산의 수령을 증명하는 문서를 만들거나 제공하는 권한을 부여받은 자로서, 정부를 속이기 위한 의도에서 수령증 상의 정보가 사실인지 여부를 전적으로 알지 못한 상태에서 수령증을 만들거나 제공한 자</p> <p>(6) 고의로 채무 또는 부채의 저당으로서 법적으로 재산을 매도하거나 저당잡히도록 허가되지 않은 정부의 담당관이나 피고용인, 또는 미군의 구성원으로부터 공공 재산을 구매하거나 수령한 자</p> <p>(7) 고의로 정부에 금전 또는 재산을 지불 또는 전달해야할 채무를 은닉하거나, 피하거나 줄이기 위해 부정한 기록 또는 진술을 하거나 이용한 자 또는 이용되도록 한 자</p> |
|--|

출처 : 「부당청구방지법(False Claims Act)」 §3729(부당청구)

4.3 부당중개료 수수금지

‘부당중개료(Kickback)’는 주계약 또는 주계약의 하도급계약과 관련하여 부적절한 특혜를 받거나 제공하기 위하여, 주 계약업체, 주 계약업체 피고용인, 하도급계약업체, 또는 하도급계약업체 피고용인에게 직접 또는 간접으로 제공되는 금전(Money), 수수료(Fee), 중개수수료(Commission), 신용대부(Credit), 선물(Gift), 상금(Gratuity), 가치있는 것(Thing of Value), 또는 일종의 보상(Compensation) 등을 의미한다. 미국의 「부당중개료방지법」(Anti-Kickback Act)에는 부당중개료를 제공하는 행위, 제공하려는 시도 또는 제공하겠다는 제안을 하는 행위, 부당중개료를 요청하거나, 수락하거나, 또는 수락하려는 시도를 하는 행위, 미국정부에 주 계약업체가 청구한 계약금액이나 주 계약업체 또는 상위 하도급계약업체에게 하도급계약업체가 청구한 계약금액에 앞에서 나열한 행위를 하여 부당중개료에 해당하는 금액을 직·간접적으로 포함시키는 행위를 금지하고 있다.

이러한 금지행위에 고의 또는 의도적으로 관여한 자는 10년 이하의 금고형 또는 벌금형에 처해진다. 또 금지하는 행위에 고의로 관여한 자에게 민사상 조치로서 위반사실과 관련된 각각의 부당중개료 금액의 두 배와 각각의 금지된 행위에 대하여 10,000 달러 이하의 민사처벌을 부과할 수 있다. 이율러 부당중개료를 제공, 수락, 또는 부과함으로써 이 법을 위반한 피고용인, 하도급계약업체 또는 하도급계약업체 피고용인의 고용인에게 부당중개료 금액으로 민사처벌을 부과할 수 있다.

그리고 계약행정적 조치로서 계약기관의 계약담당관은 해당 부당중개료가 관련된 주계약에 따라 미 정부가 주 계약업체에게 지불해야할 금액에서 이 법을 위반하면서 제공되었거나 수락되었거나 부과된 부당중개료 금액을 차감할 수 있다. 이 때 주 계약업체는 계약기관의 지시에 따라 주 계약업체에 대해 차감된 또는 차감될 수 있는 부당중개료 금액의 지불을 보류하여야 한다.

미국의 감사원(Government Accountability Office)과 계약기관의 감사관, 또는 계약기관의장이 지정한 계약부서장은 그 기관이 체결한 계약에서 「부당중개료방지법」(Anti-Kickback Act)의 위반여부를 확인하기 위하여 주 계약업체 또는 하도급계약업체의 시설물과 전자자료 또는 기록을 포함한 서류 및 기록들에 접근할 수 있으며, 이를 조사할 수 있다. 다만, 상용품목의 획득을 위한 계약에는 적용하지 않는다.

계약기관은 100,000 달러를 초과하고 상용품이 아닌 계약을 체결하는 경우에는 그 계약조건에 주 계약업체가 자신의 회사운용과 직접적인 사업관계에서 「부당중개료방지법」에 대한 위반사항을 예방하고 감지하기 위하여 고안된 합리적인 절차를 마련하고 준수하도록 하는 의무사항을 포함시키고 있다. 또 주 계약업체 또는 하도급계약업체는 「부당중개료방지법」의 위반사항이 일어났을 것이라는 합리적인 근거를 가지고 있을 때마다 주 계약업체 또는 하도급계약업체는 즉시 서면으로 위반 가능성을 계약기관 또는 법무부에 보고하도록 되어 있다. 그리고 주 계약업체 또는 하도급업체는 「부당중개료방지법」의 위반을 조사하는 어떠한 연방정부기관에도 적극 협조하도록 하고 있다.

이상에서 살펴보았듯이 공·사법이원론이 부재하는 미국에서도 정부조달계약은 실체법적으로 여타 사법상 계약과 다른 특수한 규율을 받는 것을 알 수 있으며, 이는 마치 독일과 우리나라에서 발전한 공법상 계약의 법리와 비교적 유사하다고 볼 수 있다. 분명한 것은 자유계약사상이 발전한 미국에서조차 정부조달계약을 비롯한 행정계약에 대한 공익보호를 위한 공법적 규율이 이루어진다는 것으로, 이는 우리나라에 큰 시사점을 주고 있다. 다시 말해 행정계약은 그 강한 공공성으로 말미암아 어떤 형태로든 규제 대상이 되거나 사법상 원리의 수정이 가해질 수 있다는 명제가 세계 각국의 보편적인 접근법임을 알 수 있다.⁴⁶⁾

5. 단일공급계약 가격관리 공정화 방안

46) 최인호, “미국의 사례를 중심으로 본 정부조달계약의 공공성과 하도급질서의 공정화를 위한 법적 규율”, 『법학논총』, 제31집 제3호, (2011), 461-504.

5.1 가격정보 불균형 해소

가격정보 불균형이란 가격정보의 생산, 전달, 이용 등 정보처리 능력이 불균형을 말한다. 계약당사자인 단일공급업체와 정부 간 가격정보 불균형이 문제가 되는 이유는 가격정보 불균형으로 인해 계약가격에 신뢰가 저하되고 계약당사자간의 협상과정상 성실성 보장이 제한된다는 것이다. 정부는 업체의 생산원가 정보에 대한 접근권한이 없거나 적기 때문에 협상력을 키우기 힘들다. 가격정보의 불균형은 업체로 하여금 생산원가 부풀리기에 대한 유인을 제공하게 되고, 이는 곧 납세자인 국민이 보다 비싼 대가를 치러야 하는 부적절한 결정으로 이어지게 된다. 효율적인 경쟁입찰이 성립하지 않는 단일공급계약에서 가격정보의 불균형이 존재하는 한 원가의 투명성 부족으로 정부가 공정한 가격을 지불하고 있는지 확신할 수 없다. 따라서 단일공급계약에서 업체와 정부간 가격정보 불균형 해소를 위한 실효성 있는 대책을 마련할 필요가 있다.

단일공급계약에서 가격정보 불균형을 해소하기 위해서는 계약당사자인 업체와 정부 간 완전한 원가정보 공유가 필요하다. 앞서 논의한 통합원가관리시스템의 적절한 활용은 단일공급계약에서 가격정보의 불균형을 해소하기 위한 효과적인 수단이 될 수 있다. 원가정보를 공유하는 근본적인 목표는 계약당사자들 사이에 투명성과 신뢰성을 증진시키고 건설적인 관계를 형성함으로써 위험을 줄이고 효율성을 증진시키자는 것이다. 이를 위하여 계약상대업체는 원가정보를 이해하기 쉬운 회계방법을 사용하여 원가구조와 그 자료를 세부적으로 제공하고 합리적인 분석이 가능하도록 안내할 필요가 있다. 그러나 현행 법령체계 하에서는 계약상대업체의 성실한 원가정보 제공을 담보할 수 있는 규정이 미흡하다. 따라서 계약상대업체의 성실한 원가정보 제공을 담보할 수 있는 법률적 근거의 마련이 요구된다. 원가공정화를 추진하고 있는 법안이 이를 위한 대안이 될 수 있다. 특히 계약상대자의 하도급업체의 원가정보 제공의무 규정도 마련할 필요가 있다. 하도급업체는 계약당사자가 아니므로 계약가격 결정과 관련하여 직접적인 책임이 없으며, 현행제도 하에서는 하도급업체가 원가를 부풀려도 계약상대업체가 책임을 져야하는 맹점이 있다. 따라서 하도급업체에게도 계약가격 결정에 자율을 인정하고 그 책임을 부과하는 법률적 근거가 필요하다. 그러나 기업의 원가정보가 자칫 기업경영상의 영업비밀을 포함할 여지가 있으므로 외부에 공개될 경우 그 업체가 피해를 받을 가능성이 있다. 따라서 정부가 획득하는 기업의 원가정보와 주계약업체가 하도급업체로부터 획득하는 원가자료 등은 외부에 누설되지 않도록 보호하는 규정도 아울러 마련해야 한다. 원가자료 등의 활용은 계약체결이나 계약정산 시 원가검증을 위한 경우 등 특정한 경우로 한정하고, 이를 누설하거나 부정하게 사용하는 것을 엄격히 금지하는 법률적 규정이 필요하다.

정부는 단일공급계약의 합리적인 가격관리를 통하여 공정한 계약금액이 결정되도록 하고, 계약을 체결할 때 계약조건에 이 계약에서 규율되는 내용을 포함시켜야 하고, 단일공급계약업체는 그 하도급계약을 체결하는 경우에는 하도급계약조건에 이 계약에서 규율되는 내용을 포함시킬 필요가 있다. 단일공급계약업체와 그 하도급업체는 정부와의 단일공급계약에서 가격 및 원가를 성실히 관리하고 원가부풀리기 등 부정한 행위를 하여서는 아니 되며, 정부가 요청하는 가격자료를 충실히 제출하고 설명할 필요가 있다.

5.2 가격정보 조사 및 검증 제도화

현재 방사청에서는 합리적인 가격관리를 위해 가격정보 조사 및 검증을 실시하고 있지만 인적자원의 전문성이나 가용인력의 제한으로 실질적인 조사가 제한되고 있는 실정이다. 이를 극복하기 위해 인적자원의 전문성 향상을 위한 훈련과 교육이 필요하며 추가적인 인력의 충원과 확보도 요구된다. 또한 다음과 같이 가격정보 조사제도의 도입과 원가검증 강화 및 과세정보의 효과적인 공유를 위한 노력이 요구되고 있다.

5.2.1 가격정보 조사제도 도입

방산물자는 대체로 계약가격의 규모가 크고 수년간의 생산기간을 요구하는 물자가 많다. 수년간 지속되는 계약기간 동안 생산현장은 기술적, 경제적으로 많은 상황의 변화가 발생한다. 장기간의 계약이행 도중에 다수의 설계변경을 수반할 수도 있는 복잡한 생산현장에서 발생하는 원가를 평가할 때 정부는 계약업체와 동등한 위치에 설 수 없다. 업체가 계약이행의 완료 후에 종합한 상당한 양의 원가정보를 일시에 제공할 경우 수년간 발생한 설계변경 등 상황변화의 내용을 모두 검토하고 분석해야 하는 엄청난 어려움에 직면하게 된다. 이러한 엄청난 양의 일의 규모를 고려해 볼 때 숙련된 원가전문가라 할지라도 적정원가산정 목표를 달성하기는 거의 불가능하다. 따라서 업체는 세부적인 가격 및 원가자료를 정부에 제공해야 하고, 정부는 단일공급계약업체와 그 하도급업체등의 사무실이나 공장 등에 출입하여 관련 장부·서류 또는 계약의 목적물 등을 조사·확인할 수 있는 제도를 법적으로 마련할 필요가 있다. 정부는 업체가 제출한 가격자료(매출·매입장, 세금계산서, 거래명세서 등)에 대하여 현장조사를 통해 진위여부를 밝히고, 제품생산에 소요되는 자재의 실제 투입량 및 단가, 인건비, 각종 경비의 적정성을 검증할 필요가 있다. 정부는 해당 업체의 기술, 생산과정, 인프라 등을 조사하되, 원가관리 및 생산비용 투입의 효율성에 관해 업체와 건설적이고 발전적인 협의를 하는 노력이 필요하다. 이 때 조사를 받는 업체는 조사에 성실히 임하면서 자기의 의견을 충분히 설명하고 제시할 수 있는 여건의 마련이 요구된다. 그러나 조사제도가 자칫 조사권의 남용으로 인하여 피조사업체에게 악영향을 미치거나 불필요한 피해를 주지 않도록 보완책이 필요하다. 조사의 대상 및 범위와 조사개시 사유를 구체적으로 특정하고 사전에 조사개시예정 사실과 그 내용을 구체적으로 고지함으로써 피조사업체의 부담을 가중시키지 않고 최소화하는 방향으로 운영될 수 있도록 조치를 취할 필요가 있다.

5.2.2 원가검증 강화 및 과세정보 공유

단일공급계약업체에서 제출한 가격 및 원가자료에 대하여 정부는 철저한 검증을 하여 공정한 계약가격이 결정되도록 할 필요가 있다. 가격 및 원가자료 검증을 위하여 정부는 그동안 거래된 가격 및 원가자료를 체계적으로 관리하고 이를 분석하고 물가상승률 등을 고려함으로

써 생산에 투입되는 동일 부품에 대해서는 거래실례가격으로 인정할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 또 하위 부품은 일반기업이나 소비자들이 사용하는 상용품이 상당히 존재하므로 이를 분류하는 체계를 구축하여 조달청 고시가격정보나 종합쇼핑몰 자료 및 정부에서 승인받은 물가조사기관의 물가정보데이터와 연동하여 이를 적극 활용하는 시스템이 요구된다.

한편, 단일공급계약업체가 계약목적물의 생산에 투입되는 재료 등을 실제로 거래한 금액 등을 확인하기 위해서 그나마 가장 공신력 있는 자료는 세금계산서, 수입신고필증 등 세무정보이다. 이 때 단일공급계약업체나 그 하도급업체가 조달가격을 부당하게 부풀리기 위하여 민간 거래 세금계산서를 위조·변조하거나 허위로 작성·제출하는 사례를 방지하기 위해서는 국세청, 관세청 등 세무당국에서 관리하는 자료의 공유가 절실히 필요하다. 따라서 계약기관의 장이 방산물자의 단일공급계약에서 계약업체 및 그 하도급업체로부터 제출받은 가격 및 원가자료를 검증하는데 필요하여 요청하는 경우 과세당국이 과세정보를 제공해 주도록 하는 법적근거의 마련이 역시 필요하다.

5.2.3 원가절감을 유인할 수 있는 계약제도 활성화

단일공급계약체계에서 실발생비용보상을 기준으로 하는 가격관리체계의 가장 큰 단점은 생산업체로부터 원가절감노력을 유인할 수 없다는 것이다. 지금까지 정부는 방산물자 등에서 원가절감을 유인하기 위한 많은 연구와 노력을 해 왔다. 현재 원가절감을 유인하기 위한 대표적인 계약방법으로는 “원가절감보상계약”, “원가절감유인계약” 등이 있다. 그러나 이 계약제도는 계약체결 시 목표원가 산정 등 사전에 검토하고 협의해야 할 내용이 복잡할 뿐만 아니라 업체가 제안한 원가절감계획(국산화개발, 새로운 기술, 공법적용, 공정개선)에 대한 실제 원가절감성과를 입증하기가 어려움 등의 이유로 업체측에서 기피하고 있으며, 시범사업으로 몇 번 실시한 것 외에는 아직까지 계약체결 실적이 거의 없다. 따라서 업체의 자발적인 원가절감을 유인할 수 있는 실효성 있는 계약제도 정비 및 그 운영의 활성화가 필요하다.

방산물자의 경우 일반물자에 비해 원가비목에서 노무비가 차지하는 비중이 매우 높다. <표 8>은 이에 대한 차이를 확인하기 위하여 가용한 방산업체의 재무자료를 표본으로 방산업체의 전체부문과 방산부문간 직접노무비 차이를 T-검증(t-test)한 결과이다. 검증 결과 방산부문의 직접노무비율은 평균 15.88 %로 전체부문의 직접노무비율 10.46 % 보다 $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 매우 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.⁴⁷⁾ 본 분석자료는 ‘한국방위산업진흥회’에서 발간한 2001년부터 2005년까지의 ‘방위산업체의 경영분석’ 자료에 연도별 방산매출 실적이 있었던 방산업체 중 한국신용평가정보(주)의 Kisvalue II에서 재무자료 확인이 가능한 업체를 대상으로 하였던 김연부 외 논문(2007)을 인용하였다.

47) 김연부 외, “방위산업의 특성이 이익조정에 미치는 영향”, 『회계정보연구』, 제25권 제4호, (2007), 244쪽.

<표 8> 방산업체의 부문간 직접노무비율 차이

부문구분	직접노무비율 평균	표준편차	표본수	상관계수	t
방산부문	15.88 %	8.98	209	.597	10.773***
전체부문	10.46 %	6.37			

*** : $p < 0.01$.

그 이유는 방위산업이 일반산업에 비해 노동집약적 산업이고 고도의 기술을 요구하는 특성상 고임금 노동자가 많으며, 간접비 산정이 직접노무비를 기준으로 산정되므로 구조조정 등으로 인력을 감축할 경우 총원가가 낮아지게 되어 계약금액이 감액될 가능성이 있으므로 노무비 비중을 높게 관리하는 경향이 있다고 본다. 일반적으로 노무비는 기술개발과 숙련도에 따라 학습효과가 발생하므로 시간이 지남에 따라 감소하게 된다. 따라서 노무비 비중이 높은 방산물자는 생산업체의 노력여하에 따라 사업의 횡수가 지날수록 원가절감 가능성이 충분한 제품이다. 그럼에도 불구하고 실제로 동일물자의 원가가 물가상승이 있다는 논리 등으로 매년 증가하고 있다. 실제로 매년 많은 인력과 시간을 투자하여 업체가 원가자료를 작성하여 제출하고 정부의 담당자가 여러 날 검토·확인 및 검증을 하고 있음에도 불구하고 그 결과는 종전 계약금액을 기준으로 물가상승률을 고려하는 수준에서 결정되는 현상이 반복되고 있다.

이러한 비능률적인 업무의 반복에서 벗어나고 업체의 자발적인 원가절감을 유인하기 위해서는 “장기옵션계약”의 활용을 활성화하는 방안이 있다. 장기옵션계약은 계약을 체결할 때에 5년을 넘지 아니하는 범위에서 계약기간을 정하고, 예측 소요물량에 대한 가격, 기간 및 계약해지 등에 대한 변경조건을 설정하되, 변경조건을 행사하여 구입하는 물량에 대한 계약은 따로 체결하는 경우에 체결할 수 있는 계약의 종류이다.⁴⁸⁾ 장기옵션계약은 다년도에 걸쳐 반복적으로 소요되는 물자의 경우 대부분 전년도 실적계약과 큰 변동이 없음에도 동일한 협상 및 계약절차 반복수행으로 행정소요가 과다하게 소요되고, 인력의 낭비 및 업체불편을 초래함에 따라 이를 해소하기 위해 2010년 10월 1일 신설되었으나, 아직까지 한 번도 활용한 실적이 없다.

장기옵션계약은 방산물자 등 수의계약으로 체결되는 단일공급계약에 활용하면 많은 이점이 있을 것으로 기대된다. 연구개발 및 시제품 생산 후 양산하는 첫 번째 사업에 대하여 장기옵션계약으로 체결하는 것을 활성화할 필요가 있다. 양산 1차사업은 다수의 원가전문가를 생산현장에 상주하게 하여 원가를 관리하는 등의 노력을 통하여 완전하고 철저한 원가검증을 하여 실제 발생한 원가를 기준으로 계약금액을 정하고, 후속사업에 대하여는 5년간 양산 1차사업의 계약단가로 하여야 한다는 옵션을 두어 옵션계약기간 동안 후속사업에는 원가검토 없이 장기옵션계약으로 체결한 단가를 계약단가로 적용하는 것이다. 이렇게 5년 주기로 한 번씩 철저한 원가검증을 하고 그 검증된 가격으로 장기옵션계약을 체결하는 방안을 적용할 필요가 있다고 본다. 이렇게 하면 복잡하게 반복되던 정부와 업체 담당자들의 원가관리업무를 대폭 간소화할 수 있는 것은 물론 정부는 물가상승률에 해당하는 계약금액 증가를 피할 수 있어 그 만큼의 예산을 절감할 수 있고, 업체는 장기옵션계약기간 동안 실질적이고 자발적인 원가

48) 방위사업법 시행령 제61조 제1항 제11호

절감노력을 하게 되어 원가절감분에 해당하는 이익을 창출하게 될 것으로 기대된다.

6. 결 론

방산물자 등 경쟁시장이 조성되지 않아 실발생비용을 기준으로 계약가격을 결정하는 단일공급계약은 그동안 가격 및 원가와 관련하여 부풀리기 등 불공정한 행위가 다수 자행되어 왔으며, 제도적인 맹점으로 업체에게 원가절감노력의 유인을 제공하지 못하였고, 우리 방위산업시장이 세계시장에서 가격경쟁력을 갖추는데 장애요인으로 작용하여 왔다. 최근 방위사업청은 단일공급업체의 가격관리를 위하여 산정위주의 원가관리체계를 검증 중점으로 패러다임을 전환하고 2011년 1월 원가산정 위주의 업무를 수행하던 ‘원가관리부’를 원가검증 전문조직인 ‘원가회계검증단’으로 개편하였다. 또, 업체의 ERP시스템과 원가자료를 자동으로 연계하여 원가검증을 실시하여 원가 과대계상 등을 방지하기 위한 ‘국방통합원가시스템’을 구축하여 운용하고 있으며, ‘방산원가관리체계 인증제도’를 도입하여 업체들이 자발적으로 신뢰할 수 있는 원가자료를 제공하게 하고 있다. 이로써 향후 단일공급 정부조달계약의 가격관리는 정부가 주도적으로 원가를 산정하던 방식에서 업체가 자발적으로 원가자료를 제공하고 정부는 국방통합원가시스템을 활용하여 이를 검증하는 방식으로 변해가는 추세에 있다. 본 연구는 단일공급계약에서의 가격 및 원가의 공정한 관리의 필요성과 방안, 업체의 자발적인 원가절감을 유인하기 위해 장기옵션계약제도의 활성화 필요성과 추진 방안을 제시하였다.

첫째, 단일공급계약에서 계약업체 및 그 하도급업체와 정부간 해당 계약건에 대한 가격 및 원가정보 불균형을 해소할 필요가 있다. 이를 위해서는 업체와 정부간 완전한 원가정보 공유를 위한 법률적 시스템이 필요하다. 업체는 계약을 체결하려 하거나 체결된 계약의 원가를 정산하고자 하는 경우에 계약의 이행과 관련하여 발생한 주계약과 그 하도급계약에 관한 세부적인 가격 및 원가자료를 정부에 성실히 제출하고, 정부는 이를 합리적으로 확인 및 분석하여 공정한 계약금액이 산정될 수 있도록 노력이 요구된다. 또한, 정부는 업체가 제출한 가격 및 원가자료를 검증하여 적절한 예정가격을 산정할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부의 원가담당자가 계약업체와 그 하도급업체 등의 사무실이나 공장 등에 출입하여 관련 장부·서류 또는 계약의 목적물 등을 조사·확인할 수 있어야 하며, 업체는 적극 협조할 의무 등 이를 위한 법적 제도의 마련이 필요하다.

둘째, 합리적인 원가검증을 위하여 단일공급물자의 하위 부품들의 실적가격을 축적하여 분석함으로써 거래실례가격으로 인정할 수 있는 시스템을 구축하고, 이를 조달청 가격 데이터베이스 및 물가조사기관의 데이터베이스와 연동하여 가격을 검증하는 시스템을 갖추는 것이 요구된다. 또 계약의 이행과 관련하여 실제로 거래된 금액을 검증하기 위하여 국세청·관세청 등의 조세정보공유를 위한 법적 근거를 마련하여야 한다.

마지막으로 업체의 자발적인 원가절감 노력을 유인하기 위하여 장기옵션계약제도의 활용을 활성화할 필요가 있다. 장기옵션계약을 체결하면 옵션계약기간동안 추가적인 계약금액의 인상 없이도 업체는 자발적인 원가절감 노력을 할 것으로 기대되며, 기술력이 향상되어 결국 세계시장에서의 가격 및 기술경쟁력을 높임으로써 방산물자 등 단일공급품목의 수출활성화에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

위에서 제시한 여러 방안들은 상당부분이 법률적 근거가 마련될 때 실효성이 있으며, 일부는 추가적인 법률 제·개정이 없어도 내부 행정규칙의 보완으로 시행이 가능하다. 단일공급계약에서 공정한 가격관리를 하는데 현실적으로 많은 제한사항과 한계점이 있지만 방산물자 등 단일공급물자의 획득과정에서 예산절감과 투명성을 확보하고 가격 및 원가자료 검증체계를 개선하여 불필요한 행정비용을 제거하고 업무의 효율성 향상을 유도할 필요가 있다. 또한, 제한된 예산이 업체들에게 공정하게 배분될 수 있도록 하고 국내 업체들의 자율성을 향상하여 세계시장에서 가격 및 기술경쟁력을 높일 수 있도록 정책적 보완이 요구되고 있다.

참고문헌

○ 저서 및 논문

- [1] 강인옥 외, 『공공계약 법규 및 실무』. 파주: 관문각, 2013. 3.
- [2] 「관세법」 제116조(비밀 유지)
- [3] 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령의 조달청 해석기준」
- [4] 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」
- [5] 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」
- [6] 「국세기본법」
- [7] 김연부 외, “방위산업의 특성이 이익조정에 미치는 영향”. 『회계정보연구』, 제25권 제4호, 2007.
- [8] 김제한 외, 『공공선택』. 서울: 박영사, 2012. 9.
- [9] 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」
- [10] 「방위사업법」
- [11] 방위사업청, 『2013년 방위사업 통계연보』. 서울: 방위사업청, 2013. 8.
- [12] 방위사업청, 『튼튼한 국방과 국민경제에 기여하는 World Best 방위사업』. 서울: 방위사업청, 2013.
- [13] 안보경영연구원, “무기체계 내장형 소프트웨어 개발비용 산정체계 정립방안 연구”. 2009. 6.
- [14] 삼일회계법인, “군납 물자 이윤율 및 예정가격 결정 개선방안 연구”. 2009. 12.
- [15] 삼일회계법인, “방산 총원가 및 투하자본 보상 개선방안 연구”. 2008. 12.
- [16] 서울대학교 경영연구소, “방산물자 원가/계약 및 이윤제도 개선방안 연구”. 2007. 12.
- [17] 송영일 외, “예정가격 결정요인에 관한 연구: 방산물자를 중심으로”, 『한국국방경영분석학회지』, 제37권 제1호, 2011.
- [18] 윤재희·이재학, 『경제학의 기본원리』. 성남: 북코리아, 2013. 3.
- [19] 최인호, “미국의 사례를 중심으로 본 정부조달계약의 公共性과 하도급질서의 公正化를 위한 법적 규율”, 『법학논총』, 제31집 제3호, 2007.
- [20] 「행정규제기본법」
- [21] 「행정조사기본법」
- [22] Healy. P. & J. Wahlen. 1999. “A Review of the Earnings Management Literature and its Implication for Standard Setting”, *Accounting Horizons*, 1999, pp.365-384.
- [23] <http://www.etnews.com/20140710000215>, (전자신문 뉴스(2014.7.13.), “육·해·공군 무기체계SW 전담조직 설립 추진”-국방부 발표자료 인용)
- [24] <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/2306a> (10 U.S. Code § 2306a - Cost or pricing data: Truth in negotiations- 「성실협상법」)
- [25] <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/2313> (10 U.S. Code § 2313 - Examination of records of contractor- 「계약업체 조사법」)
- [26] <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/3729> (False Claims Act- 「부정청구방지법」)
- [27] <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/41/8701>,

<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/41/8702>,
<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/41/8703>,
<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/41/8704>,
<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/41/8705>,
<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/41/8706>,
<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/41/8707>
(Anti-Kickback Act- 「부당중개료방지법」)